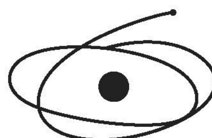
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 37 nº 1 1994



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano 37 nº 1 janeiro-junho 1994

Revista Brasileira de Política Internacional

(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

ISSN 0034-7329. Revista semestral. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade de seus respectivos autores.

Assinatura anual: Brasil: US$ 15; Exterior: US$ 30
Assinatura de apoio: US$ 100

Pagamentos para: *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*
Conta n° 437.552-1, Banco do Brasil, Agência 3603-X

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: Universidade de Brasília
Edifício Multiuso I
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4602
70919-970 Brasília DF, Brasil
Tel.: (061) 348.2754

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 37 nº 1 1994

Sumário

ROTAS DE INTERESSE

PRIMEIRA INSTÂNCIA

INFORMAÇÃO

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF - Brasil

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 37 nº 1 1994

Contents

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF - Brasil

A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações

EUGÊNIO VARGAS GARCIA *

Origens da candidatura brasileira

Nascida dos escombros da Primeira Guerra Mundial, a Liga (ou Sociedade) das Nações representou uma experiência importante no campo do multilateralismo de escopo universal. Membro fundador da Liga, o Brasil teve uma participação relativamente ativa nas atividades da organização até a sua retirada em 1926, pouco depois do polêmico veto brasileiro ao ingresso da Alemanha na Liga. Esse episódio colocou o Brasil por um momento no centro das atenções da política mundial, pois significou o adiamento da entrada em vigor dos acordos de Locarno. As motivações para essa conduta do governo brasileiro em Genebra estão relacionadas *inter alia* com a tentativa frustrada de tornar o Brasil um membro permanente do Conselho da Liga das Nações, cujas origens mais distantes remontam à busca de uma maior projeção internacional do país a partir da presença na Conferência da Paz de 1919 (1).

A posição brasileira em relação à Grande Guerra tinha evoluído da neutralidade inicial até o reconhecimento do estado de beligerância com a Alemanha, em 26 de outubro de 1917 (2). Único país da América do Sul a participar do conflito, ainda que de forma bastante marginal e já no período final das hostilidades, o Brasil, na qualidade de país beligerante, enviou para as negociações de paz em Paris uma delegação chefiada por Epitácio Pessoa, senador pela Paraíba. Na Conferência, o Brasil assumiu certa liderança entre as potências menores, através de uma participação mais ampla no desenvolvimento dos trabalhos, defendendo realisticamente seus interesses concre-

Rev. Bras. Polít. Int. 37 (1): 5-23 [1994].

* Mestre em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

tos em jogo e adotando uma estratégia de troca com os Estados Unidos para a resolução favorável das questões do café do Estado de São Paulo e dos navios ex-alemães apreendidos em portos brasileiros. Epitácio Pessoa, escudado por Domício da Gama, ministro do Exterior, barganhou a ajuda norte-americana fazendo algumas concessões ao presidente Woodrow Wilson no âmbito da comissão encarregada de redigir o Pacto da Liga (3).

O Brasil aderiu à recém-criada Liga das Nações por ter sido essa a conseqüência natural de sua decisão de associar-se à coalizão das potências vitoriosas nos campos de batalha. Como recompensa por essa atitude de colaboração, em 28 de abril de 1919, na sessão plenária que aprovou o texto final do Pacto, o Brasil foi designado para ser, dentre os países de "interesses limitados" presentes na Conferência, um dos quatro membros temporários do Conselho, que juntar-se-iam aos cinco membros permanentes, representados pelas "principais potências aliadas e associadas" (4). A admissão do Brasil no órgão de cúpula da Liga, de forma não permanente, conseguida em realidade graças à indicação dos Estados Unidos, foi interpretada pelo governo brasileiro como sendo uma grande vitória, sinal de que o país era reconhecido como um parceiro das grandes potências no gerenciamento da nova ordem mundial que emergia no pós-guerra.

Com a ausência dos Estados Unidos na Liga, provocada pela recusa do Senado norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes, o Brasil, a partir de 1920, tornou-se o único país americano com assento no Conselho, assumindo implicitamente a condição de porta-voz do continente e continuador da obra do presidente Wilson de levar ao Velho Mundo os ideais americanos da paz e do direito. Em um gesto de autonomia, que negou o caráter meramente "automático" da política de alinhamento, o Brasil decidiu não acompanhar a saída dos Estados Unidos e sim permanecer em Genebra, onde desfrutava de uma posição de prestígio devido justamente a sua presença no Conselho. Na crença de que estava influindo diretamente nas grandes decisões internacionais, o governo Epitácio Pessoa, seguindo uma linha de contentamento político e baixo perfil diplomático, exultava com o *status* alcançado pelo Brasil na Liga, sucessivamente reeleito para o Conselho, a despeito da recomendação da Assembléia de se realizar o rodízio (*roulement*) nos assentos temporários.

Durante o governo Epitácio não havia nenhuma política traçada pelo Itamarati no sentido de se obter um assento permanente no Conselho. Em 1921, na primeira vez em que se pôs a questão, a iniciativa tinha partido do delegado do Chile, na 2ª Assembléia da Liga: Agustin Edwards sugeriu o

aumento do quadro permanente do Conselho para a inclusão da Espanha e do Brasil. Gastão da Cunha, representante brasileiro no Conselho, recebeu com surpresa a proposta chilena, mas se sentiu no dever de defendê-la, utilizando argumentos que opunham a Europa à América. Segundo Cunha, não se poderia excluir a representação permanente de dezoito nações americanas que, do ponto de vista econômico, não estavam em posição muito inferior à do continente europeu. Além disso, os países americanos que se mantinham fiéis à Liga (sem contar, portanto, com os Estados Unidos e o México) somavam então cerca de 90 milhões de habitantes, mas no Conselho a Europa tinha três membros permanentes, a Ásia um e a América nenhum (5).

Balfour, delegado britânico, combateu a proposta Edwards e, em contrapartida, propôs a promoção a membro permanente apenas da Espanha. Gastão da Cunha, porém, seguindo instruções do presidente da República, vetou a promoção da Espanha por entender que isso acarretava a exclusão da América. O Pacto previa que as decisões do Conselho tinham de ser tomadas por unanimidade. Dessa forma, o Brasil reagiu à impugnação de seu nome recusando-se a votar favoravelmente à concessão de mais um assento permanente a outro país europeu.

Somente em outubro de 1922, após a 3ª Assembléia, quando a intensa competição por assentos temporários parecia indicar que o Brasil não conseguiria ser reeleito para o Conselho no próximo ano, começou-se a esboçar confidencialmente a idéia de lançar de fato a candidatura brasileira. Domício da Gama, agora como embaixador em Londres, sugeriu a Epitácio Pessoa que o governo brasileiro, em vez de se expor à eliminação pelo voto dos países concorrentes, deveria "promover diplomaticamente, por ação junto às chancelarias, a admissão do Brasil a um lugar permanente no Conselho", podendo, para esse fim, trabalhar em conjunto com a Espanha (6). No entanto, nada se fez naquele momento, pois o mandato presidencial de Epitácio já chegava ao seu término.

Foi o governo Artur Bernardes que fez da campanha do assento permanente o seu objetivo diplomático fundamental, conscientemente perseguido desde 1923, para o qual se voltaram os maiores esforços da chancelaria. Essa meta surgia, então, como uma alternativa para contornar a ameaça de o Brasil perder o lugar no Conselho na eleição anual da Assembléia (objetivo de política externa), além de representar, em caso de vitória, uma conquista que o governo não deixaria de explorar em proveito próprio para angariar apoio doméstico (objetivo de política interna), caracterizando uma modalidade de bonapartismo.

O país atravessava um período conturbado de instabilidade institucional, com o início da contestação política à ordem oligárquica da República Velha, a eclosão de levantes revolucionários e movimentos de oposição que o governo procurava abafar com mão-de-ferro. Em um contexto de repressão, censura e autoritarismo, Artur Bernardes tentava manipular a opinião pública a seu favor por meio da propaganda governamental e da imprensa oficiosa, tendo nomeado para ministro do Exterior José Félix Alves Pacheco, jornalista e diretor do *Jornal do Commercio*. Assim, a prioridade da política externa brasileira passou a ser a obtenção de um posto honorífico na Liga das Nações, o qual elevaria simbolicamente o *status* internacional do Brasil a um patamar superior - equivalente ao das grandes potências, não obstante as debilidades de poder do país, os graves problemas internos e as previsíveis resistências externas a uma pretensão desse tipo.

As estratégias de campanha do governo Bernardes

A possibilidade de um sucesso diplomático retumbante em Genebra seduziu de imediato as lideranças do governo brasileiro. A ambição era tanto mais tentadora porquanto a hipótese de derrota não implicava grandes custos, mesmo se se chegasse ao extremo de uma retirada da Liga: o Brasil não possuía ali interesses vitais em jogo e os Estados Unidos, seu principal aliado político e parceiro comercial, tampouco pertenciam àquela organização internacional. A diplomacia brasileira estava à vontade para atuar com plena liberdade de ação no âmbito da Liga.

Para chefiar a delegação brasileira à 4ª Assembléia, Artur Bernardes designou o deputado Afrânio de Melo Franco, seu amigo e correligionário político em Minas Gerais. Em 20 de setembro de 1923, Melo Franco enviou a Robert Cecil (Grã-Bretanha), Léon Bourgeois (França) e Branting (Suécia), uma carta confidencial na qual fundamentava o ponto de vista do Brasil na questão do assento permanente. A tese central era a da representação continental no quadro permanente do Conselho: na ausência dos Estados Unidos, o Brasil seria o candidato da América Latina melhor qualificado, dadas as dimensões de sua população e de seu território, o volume de sua contribuição financeira à Liga (a 7ª em importância) e sua política de filiação aos ideais da organização. Retomando a proposta chilena de 1921, aventou-se a fórmula Brasil-Espanha para o Conselho, mas com a sugestão de Melo Franco de que os dois países ficassem na verdade ocupando provisoriamente os lugares reservados, respectivamente, aos Estados Unidos e à Alemanha (7).

Essa sugestão tinha por fim contornar as objeções das grandes potências, em especial da Grã-Bretanha, a um Conselho muito numeroso e, conseqüentemente, menos ágil em suas deliberações (8). Contudo, em conversas informais nos bastidores da Assembléia, Melo Franco obteve pouco mais do que palavras compreensivas e, da parte de Robert Cecil, a promessa de somente apoiar a reeleição do Brasil para membro não permanente. Uma tentativa foi feita para conseguir dos Estados Unidos algum gesto extra-oficial em favor do Brasil em Genebra, mas o resultado foi negativo. Desse modo, ao Brasil restou como consolo a renovação de seu mandato de membro temporário por mais um ano, não sem antes vencer as resistências do grupo latino-americano na Liga, cujos integrantes, em sua maioria também candidatos em potencial, pressionavam pela adoção do revezamento entre eles (9).

A frustração na campanha do assento permanente em 1923 desfez as ilusões de êxito fácil logo na primeira tentativa, deixando claro que apenas a defesa retórica da candidatura brasileira não iria ser suficiente para se atingir o objetivo colimado. Melo Franco foi enfático ao precaver Félix Pacheco de que a pretensão do Brasil não teria sucesso "senão mediante trabalho antecipado, metódico e enérgico junto às chancelarias", admitindo que "sem lugar no Conselho" não valia a pena "o sacrifício da nossa presença na Liga das Nações" (10).

Confortado pela conservação do Brasil no Conselho, o governo Bernardes decidiu continuar investindo na meta que se propôs a realizar e, para tanto, foi criada, em 13 de março de 1924, a Delegação Permanente do Brasil junto à Liga das Nações, com *status* de embaixada - a primeira do gênero em Genebra. O governo brasileiro justificou esse ato alegando que um dos seus principais objetivos era dar à representação brasileira na Liga "*uma continuidade de esforços e uma estabilidade capazes de tornar* suficientemente profícua nossa colaboração" (11). Logo em seguida, Afrânio de Melo Franco foi nomeado chefe da Delegação Permanente, recebendo a função de embaixador especial do Brasil na Liga.

Artur Bernardes convidou também Raul Fernandes, a quem destituíra do governo do Rio de Janeiro no ano anterior, para realizar um trabalho de persuasão e convencimento em diversas cidades européias, com cerca de três meses de antecedência da próxima Assembléia. Com uma reputação das mais altas nos círculos diplomáticos da Europa, devido à sua destacada participação na organização da Corte Permanente de Justiça Internacional em 1920, a missão de Raul Fernandes consistiria em estabelecer contatos

com líderes e diplomatas em Paris, Bruxelas, Haia, Estocolmo e Londres, a fim de expor os argumentos que embasavam a candidatura do Brasil, colhendo, se possível, apoios onde pudesse encontrá-los.

Cogitava-se de uma ação coordenada entre o Brasil e a Espanha, ambos candidatos a membro permanente, mas sua operacionalização era bastante complicada, seja pelas desconfianças recíprocas, seja pelo ressentimento ainda existente por parte da Espanha, que não havia esquecido o caso do veto brasileiro de 1921. Sem garantias concretas que abonassem o uso da fórmula Brasil-Espanha mais uma vez, o Brasil preferiu concentrar-se no recurso de postular sozinho a interinidade no posto reservado aos Estados Unidos no Conselho.

Pode-se aventar a hipótese de que, sendo pouco provável naquele momento o retorno norte-americano à Liga, o Brasil visse na interinidade a garantia de uma presença duradoura no Conselho, talvez por tempo suficiente para tornar a sua permanência ali um fato consumado. De acordo com Melo Franco, tinha-se por certo que o artigo 4 do Pacto havia destinado um lugar permanente para a América no Conselho, lugar que o Brasil reconhecia pertencer por direito próprio aos Estados Unidos, que tinham sido na pessoa de Wilson os criadores do mesmo Pacto. Todavia, enquanto durasse o afastamento daquele país, era justo que fosse o Brasil o país americano a preencher esse lugar (12).

Apesar das diligências da delegação brasileira, a reivindicação do assento permanente foi novamente rechaçada em 1924, no decorrer da 5ª Assembléia, uma vez que os representantes das quatro grandes potências no Conselho entendiam que o assunto deveria ser adiado para quando se tratasse do alargamento daquele órgão, com motivo da esperada admissão da Alemanha na Liga. Favorecido pela falta de um regulamento para a escolha dos membros temporários, o Brasil obteve a sua reeleição pelo voto da Assembléia.

Convém ressaltar que a motivação básica para que o governo Bernardes continuasse prestando seu apoio à Liga vinculava-se à presença brasileira no Conselho ou "diretório do mundo", como se referiu a ele Melo Franco. O Brasil era freqüentemente chamado a apresentar relatórios sobre questões específicas da pauta de trabalho do Conselho, a maior parte delas sobre assuntos nos quais não tinha nenhum interesse direto a defender, cumprindo o papel de árbitro dedicado e imparcial em problemas europeus, com destaque para o tema das minorias nos países da Europa Oriental. Afora isso, a Delegação Permanente tinha também por função acompanhar e participar das Assembléias, das reuniões dos organismos técnicos, das

conferências internacionais, das comissões e do Secretariado da Liga, o que tornava o seu volume de trabalho superior ao de todas as outras embaixadas brasileiras reunidas (13).

A atividade intensa da Delegação Permanente pode ser entendida em razão do interesse do Brasil em angariar prestígio e aumentar a sua influência na Liga como meios de fortalecer a sua candidatura a membro permanente. Havia a expectativa no Itamarati de que a lealdade, os serviços prestados e o devotamento à obra da Liga fossem premiados com a cessão do posto permanente. Enquanto isso não ocorria, o fardo dos compromissos e das obrigações contraídas junto à Liga era compensado pela satisfação de assentar-se no Conselho ao lado das grandes potências na cidade de Genebra, a qual o governo Bernardes esperava ver transformada no centro da política internacional da época.

Em julho de 1925, Melo Franco redigiu um memorando confidencial a ser entregue aos governos dos Estados-membros do Conselho. O documento reafirmava que, "incontestavelmente", o Brasil vinha sendo, na América, "o mais firme e decidido sustentáculo da Liga das Nações, não obstante a perigosa influência contrária exercida no continente pelo veto dos Estados Unidos ao Tratado de Versalhes". Dizendo-se coordenador da ação da Liga entre os países latino-americanos, o Brasil preconizava o aumento do número de membros permanentes como "a solução mais justa" e, na impossibilidade desta, a ocupação provisória, pelo Brasil, do lugar reservado aos Estados Unidos no Conselho (14).

Na 6ª Assembléia, a discussão sobre os assentos permanentes foi outra vez adiada, já que as potências européias não puderam concluir a tempo as negociações paralelas que permitiriam o ingresso da Alemanha na Liga. A maior dificuldade para o Brasil conservar-se como membro temporário do Conselho passou a ser, então, a concorrência com os países do grupo latino-americano. Em 23 de setembro de 1925, esse grupo se reuniu para tentar encontrar uma solução de consenso no caso e Melo Franco conseguiu a custo sustentar a posição brasileira, comprometendo-se, porém, a aceitar o rodízio no ano seguinte (15). Essa reunião serviu para demonstrar que os demais países latino-americanos não se sentiam, de modo algum, representados pelo Brasil no Conselho, o que certamente não inspirava bons presságios para o futuro da candidatura brasileira a um assento permanente em nome da América.

Fiasco em Genebra: a crise de março de 1926

Em fins de 1925, as perspectivas da candidatura brasileira não eram animadoras. Passados três anos de campanha nos bastidores, o governo Artur Bernardes não havia ainda logrado o seu intento na Liga, que a esta altura parecia mesmo inexeqüível.

Como a França, a Itália e o Japão se diziam cordialmente simpáticos à causa do Brasil - ou ao menos não ameaçavam criar obstáculos intransponíveis - aos olhos do Itamarati a oposição da Grã-Bretanha era o principal motivo para a falta de êxito de sua estratégia. O *Foreign Office* fechava questão em não admitir a concessão de um assento permanente no Conselho a um país que não fosse considerado uma grande potência segundo os critérios da época. Isso abriria um perigoso precedente, pois outros postulantes sem as credenciais necessárias poderiam surgir em seguida, minando o que se acreditava ser o caráter exclusivo da categoria, como um clube fechado, restrito aos Estados com poder de decisão.

Logo após o término da 6ª Assembléia, reuniram-se em Locarno, na Suíça, os seguintes países: Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Bélgica, Tchecoslováquia e Polônia. Nesse encontro, foram aprovados, em 16 de outubro de 1925, diversos tratados que, em seu conjunto, representavam o triunfo da distensão política na Europa (16). O "espírito de Locarno", como passou a ser chamado, simbolizava não só a esperança de um novo tempo de paz no continente europeu, superados os rancores da guerra, mas também a possibilidade de fortalecimento do sistema da Liga das Nações, uma vez que a vigência dos acordos foi textualmente condicionada ao depósito de suas ratificações em Genebra e à entrada da Alemanha na Liga, a ser efetivada mediante a convocação de uma sessão extraordinária da Assembléia.

Melo Franco sugeriu a Artur Bernardes que os acordos de Locarno poderiam talvez oferecer o ensejo de jogar a "cartada definitiva" na questão do assento permanente (17). De fato, ao Brasil havia sido continuada e insistentemente prometido que mudanças na composição do quadro permanente do Conselho seriam objeto de discussão quando da adesão alemã à Liga, agora finalmente tornada possível.

No início de fevereiro de 1926, tudo parecia caminhar bem até que, sentindo poder contar com a anuência tácita da França, a Polônia anunciou que também se apresentava como candidata a tornar-se membro permanente do Conselho, entrando simultaneamente com a Alemanha. A opinião pública alemã reagiu ferozmente à pretensão polonesa. Havia razão para se

acreditar que a França manobrava para colocar no Conselho um aliado fiel como contrapeso à presença do *Reich*. Aristide Briand, chanceler francês, ao manifestar-se favorável à candidatura da Polônia, não desmentia essa hipótese (18). O primeiro-ministro alemão, Hans Luther, declarou então que não podia concordar com essa candidatura imprevista, já que em Locarno nada havia sido dito sobre isso e que, portanto, a Alemanha deveria entrar *sozinha* no Conselho.

Também na Grã-Bretanha surgiram críticas à atitude da Polônia, mas Austen Chamberlain, titular do *Foreign Office*, assumiu uma posição dúbia, de discreta complacência. Em pouco tempo, a imprensa européia estava mergulhada em um caloroso debate, que se estendia também aos parlamentos.

A situação se tornou ainda mais difícil com o surgimento de novos ingredientes para a crise. A Espanha e o Brasil, aproveitando-se da oportunidade, renovaram suas antigas reivindicações a um posto permanente no Conselho. A China e a Bélgica fizeram saber que se a algum outro país, que não a Alemanha, fosse concedido um assento permanente, elas também seriam candidatas. Por fim, a Suécia manifestou-se contrária a qualquer aumento do número de membros permanentes, só admitindo o ingresso da Alemanha.

Artur Bernardes, que se encontrava temporariamente em Petrópolis, já tinha o assunto pessoalmente em suas mãos, enquanto o Itamarati se movimentava para viabilizar a candidatura brasileira. Félix Pacheco interpelou o ministro plenipotenciário da Alemanha no Rio de Janeiro, Hubert Knipping, a fim de expor a posição do governo brasileiro. A imprensa carioca pró-Bernardes, por sua vez, procurava forjar um sentimento de exaltação nacionalista, clamando pela união de todos na defesa da atuação da diplomacia brasileira no estrangeiro.

O embaixador do Brasil em Washington, Silvino Gurgel do Amaral, procurou Frank Kellogg, secretário de Estado, para sondar a possibilidade de que os Estados Unidos dissessem confidencialmente uma palavra a Londres, Paris, Roma, Estocolmo e Bruxelas, por intermédio dos respectivos embaixadores, insinuando que a América estava sem representante permanente no Conselho. Kellogg, no entanto, mostrou-se muito reticente a uma ação desse tipo, deixando entender que a administração republicana não podia comprometer-se na questão (19).

Da Argentina e do Chile, as notícias que chegavam também não induziam a supor que o Brasil pudesse contar com o apoio declarado desses países. Teve grande repercussão a afirmação de León Suarez, internacionalista

argentino, de que a presença do Brasil no quadro permanente do Conselho "romperia o equilíbrio sul-americano". Por outro lado, tinha-se a informação de que o Chile se opunha a qualquer candidatura latino-americana, desde que ele não entrasse também como membro permanente (20).

O desenrolar dos acontecimentos indicava que a crise encaminhava-se para um impasse, com cada um dos muitos contendores assumindo posições de princípio inflexíveis. Em 5 de março de 1926, Artur Bernardes comunicou a Melo Franco a sua decisão sobre a conduta que o Brasil deveria seguir em Genebra: votar contra qualquer aumento do número de membros permanentes, caso o Brasil e a Espanha não fossem contemplados. Para Bernardes, o Brasil não tinha sido ouvido sobre os tratados de Locarno nem sobre os compromissos deles oriundos, e por isso estava livre para votar como lhe parecesse. Nas suas próprias palavras, em suma, a questão para o Brasil cifrava-se em "vencer ou não perder" (21).

A sessão extraordinária da Assembléia instalou-se em 8 de março de 1926. As potências locarnistas passaram a se reunir em separado, em longas negociações secretas, com o intuito de aplainar as divergências entre elas. Acreditava-se que uma vez resolvido o caso da Polônia, não seria difícil obter a unanimidade do Conselho, pois disso dependia a implementação dos acordos de Locarno e poucos na Europa pensavam que algum país ousaria atravancar esse processo. Contudo, alheio a essas combinações sigilosas, o Brasil exigia que sua pretensão fosse satisfeita, ameaçando vetar a entrada da Alemanha na Liga.

Recebendo diretamente toda sorte de pressões, Melo Franco tentou demover o presidente da República de sua decisão, reputando "erro funesto" o Brasil assumir a responsabilidade do veto (22). Bernardes, entretanto, permaneceu irredutível, fiel a seu temperamento de homem enérgico e obstinado. Demonstrando ainda a falta de comprometimento real do Brasil com o futuro da organização de Genebra, sua opinião era de que "sendo os países da Europa mais diretamente interessados na existência e no prestígio da Liga", não deveria partir deles a intransigência de que alguns vinham dando provas naquele momento. Bernardes alegava, enfim, que a opinião pública brasileira já encarava a questão em termos de "dignidade nacional" e que, dessa maneira, o governo não seria perdoado caso mudasse de conduta (23).

Havia na verdade um grave dissenso interno em relação à política do governo brasileiro na Liga das Nações. Os veementes apelos patrióticos do governo, definitivamente, não foram suficientes para unir o país em torno da

causa, pois uma expressiva parcela da opinião pública era mesmo contra o engajamento do Brasil naquela organização. Para os jornais de oposição, a disputa por assentos permanentes no Conselho era tida como um "conflito de vaidades", no qual o Brasil tinha-se envolvido com uma "gana injustificável", motivada pelo "delírio de grandeza" e pela "megalomania" do Itamarati (24).

Após mais de uma semana desde a abertura da Assembléia, o quadro era bastante complexo. A França apoiava a Polônia, mas tentava convencer a Alemanha de que não tinha agido de má-fé em Locarno ao omitir esse assunto. A Grã-Bretanha considerava a candidatura da Espanha, defendia indiretamente a da Polônia, mas não aceitava a do Brasil. A Alemanha não cedia, insistia em rejeitar *a priori* outras candidaturas que não a sua e ameaçava deixar Genebra, mas relutava em fazê-lo porque isso seria a ruína da política de conciliação de Gustav Stresemann, ministro do Exterior alemão. A Itália se opunha à tese alemã. A Suécia colocava-se incondicionalmente ao lado da Alemanha. A Espanha e o Brasil mantinham suas candidaturas.

Os apelos de Chamberlain e Briand não conseguiram sensibilizar Artur Bernardes, que colocava, assim, o Brasil em oposição frontal às potências envolvidas no concerto operado em Locarno. Nesse confronto com os interesses europeus, restava ao Brasil contar com a solidariedade da América, já que a sua pretensão se baseava na tese da representação continental. Mas, em 16 de março de 1926, os delegados dos países latino-americanos na Liga decidiram encaminhar por escrito um pedido ao governo brasileiro para que reconsiderasse a sua posição (25). Desse modo, negando explicitamente o seu apoio ao veto, o grupo latino-americano deixava o Brasil em completo isolamento na Assembléia, retirando-lhe inclusive a legitimidade e a autoridade moral para se colocar como porta-voz do continente americano. Esse pode ser considerado o golpe mortal na candidatura brasileira, por ter atingido precisamente um dos seus pontos mais débeis, qual seja a falta de um apoio ostensivo por parte da América hispânica.

A última sessão plenária da Assembléia realizou-se no dia 17 de março. Melo Franco declarou, então, que o Brasil continuava a pensar que a reforma da estrutura do Conselho não deveria ser tratada somente por alguns Estados europeus, mas por todos os membros da Liga, sem exceção, de modo que todas as opiniões pudessem ser conhecidas. Não se podia perder de vista que "a obra admirável de Locarno" devia entrar no quadro da Liga das Nações "e não a Liga das Nações na construção política de Locarno". O Brasil, enquanto parte integrante do território da América,

tinha o direito de reivindicar para o seu continente "uma representação mais eqüitativa e mais numerosa no Conselho". Essa seria uma decorrência lógica da "comunidade de interesses, como de um condomínio abstrato, que o co-possuidor pode defender como seu próprio bem aquilo que é possuído em comum: *res sua propria agitur*". Por fim, Melo Franco lamentou que a Alemanha não tivesse entrado imediatamente na Liga e comunicou serem as instruções do seu governo "irrevogáveis e definitivas" (26).

Seguiram-se diversos outros pronunciamentos, mas o fato é que a Assembléia extraordinária chegava ao fim sem ter podido aprovar a deliberação para a qual tinha sido convocada. O Brasil, ao exercer uma prerrogativa que lhe era facultada pelo Pacto, usou do direito de veto como um instrumento de retaliação contra as potências européias e a própria Liga, por não terem aceito os termos categóricos da reivindicação brasileira. Uma vez decidido a conduzir o assunto como um jogo de soma zero, Artur Bernardes privou-se da alternativa de uma solução negociada ou de um recuo estratégico. Foi com base nessa postura intransigente que o governo brasileiro procurou depois camuflar o fracasso de seu objetivo primordial ("vencer"), tendo antes recorrido unilateralmente a uma desafiadora e quiçá desnecessária demonstração de força em Genebra ("não perder").

A retirada do Brasil da Liga das Nações

Para tentar contornar as dificuldades que impediram o andamento normal da Assembléia extraordinária, foi criada uma comissão encarregada de estudar a composição do Conselho. Essa comissão era composta por quinze membros: representantes dos dez Estados-membros do Conselho, mais a Alemanha, a Argentina, a Polônia, a China e a Suíça (27).

O Brasil desempenhou na comissão o papel de defensor dos direitos das potências menores contra a idéia de que somente as grandes potências deveriam ser membros permanentes do Conselho. A atuação da delegação brasileira na Conferência de Paz de Paris foi lembrada como um exemplo da luta do Brasil por uma maior democratização do sistema internacional. Elizeu Fonseca de Montarroios, assessor técnico da Delegação Permanente e representante brasileiro na comissão, sustentou que o passado pacifista do Brasil dava ao país mais créditos para representar os "interesses permanentes" da Liga das Nações, se fossem as regras e os princípios do Pacto o "critério decisivo" para o ingresso no quadro permanente do Conselho, e não o poder militar (28).

Em 17 de maio de 1926, foi aprovado em primeira leitura o projeto britânico, de autoria de Robert Cecil, que regulamentava a questão dos membros temporários no Conselho. O projeto instituía que o número de membros não permanentes seria elevado a nove, cujos mandatários seriam eleitos *o mais cedo possível* durante a próxima Assembléia a fim de que assumissem suas funções *imediatamente* após a eleição. Isso permitiria remover o Brasil do Conselho, se necessário, a tempo de garantir a unanimidade para a entrada da Alemanha em setembro. Além disso, não mais do que três dos membros temporários poderiam ser indefinidamente reeleitos ao final do mandato, desde que obtivessem dois terços dos votos da Assembléia (29). Acenava-se, assim, com a criação de uma categoria intermediária de membros semipermanentes destinada a satisfazer as aspirações da Espanha, da Polônia e do Brasil.

Ao governo brasileiro restavam as opções pouco atraentes de negociar algum tipo de compromisso, o que significava negar a atitude peremptória assumida na crise de março, ou persistir na mesma linha de confrontação, correndo o risco de ver-se forçado a sair do Conselho e sofrer uma grande humilhação na Assembléia de setembro. Diante disso, a permanência do Brasil na Liga tornou-se insustentável. Como a conquista do assento permanente tinha-se tornado politicamente inviável, selando o insucesso da aventura genebrina do Brasil, a hipótese sempre presente de retirada da Liga converteu-se na conseqüência presumível do veto de 17 de março.

Na visão do Catete, o resultado dos trabalhos da comissão de estudos indicava claramente que o Brasil estava sendo ludibriado pelas potências européias, que se recusavam a discutir a questão central dos assentos permanentes. Dessa forma, em fins de maio de 1926, Artur Bernardes definiu que o passo seguinte do Brasil na Liga seria a renúncia ao assento temporário que ocupava há sete anos no Conselho, deixando a notificação de retirada da organização para um momento posterior.

O que se seguiu foi uma séria divergência entre, de um lado, Melo Franco, e, de outro, Bernardes e Pacheco, no tocante ao procedimento e à forma mais adequada para conduzir o assunto. Travou-se, no dizer de Afonso Arinos, "um verdadeiro duelo que, por pouco, não levou a uma situação escandalosa de ruptura" (30). Vários telegramas foram trocados e Melo Franco chegou a declarar finda a sua missão à frente da Delegação Permanente por discordar das instruções presidenciais.

A razão principal para o desentendimento estava na exposição de motivos do governo brasileiro, que deveria acompanhar a renúncia ao

Conselho, escrita no Rio de Janeiro por Félix Pacheco. Essa exposição continha duras críticas à Liga das Nações, assinalando a mudança no discurso brasileiro de lealdade à organização desde o seu estabelecimento em 1919. Argumentava-se que a Liga havia abandonado o ideal americano que lhe tinha servido de inspiração como instituição voltada para a paz mundial. Parecia que a Liga, em vez de "preparar o futuro", antes propunha-se a "perpetuar o passado", permitindo que as grandes potências lhe imprimissem a marca de uma "associação dominada pela força". A "Liga das grandes potências, quase exclusivamente européias", continuava a exposição, estava sendo criada por meio de "atos e de desvios tumultuosos de sua organização", em uma alusão aos efeitos das negociações de Locarno (31).

Na reunião do Conselho de 10 de junho de 1926, Melo Franco comunicou oficialmente a renúncia do Brasil ao seu lugar naquele órgão, lendo primeiro uma declaração de sua própria autoria, mais breve e protocolar do que a exposição do Itamarati, esta ao final entregue a Eric Drummond, secretário-geral da Liga. No entanto, para surpresa de Melo Franco, menos de 48 horas depois, em 12 de junho, Félix Pacheco telegrafou diretamente a Eric Drummond, notificando a retirada do Brasil da Liga das Nações (32).

A justificativa oficial para a retirada baseava-se na idéia de que a Liga tinha-se desviado de sua função universal para ser o instrumento subordinado de um grupo regional de países. O Brasil tinha aderido à Liga com o desejo sincero de colaborar na construção do primado do direito nas relações internacionais e a ela ofereceu o concurso de seu idealismo devotado, mas o que recebeu em troca foi a decepção. E a Liga, "desvirtuada dos fins que a justificavam, não poderia merecer o apoio do Brasil", que retornava, assim, ao convívio harmonioso de seu liberal continente (33).

Não obstante a propriedade em alguns pontos permissível dessa argumentação, convém salientar um outro aspecto na análise histórica do afastamento brasileiro de Genebra. Às vésperas de enviar à Liga a notificação de retirada, Artur Bernardes informou a Edwin V. Morgan, embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, que o Brasil planejava incrementar ainda mais suas relações com as Repúblicas americanas e especialmente com os Estados Unidos, dissociando-se dos assuntos europeus, com os quais não tinha "nenhum vínculo natural" (34). Nesse sentido, a retirada brasileira da Liga pode ser interpretada de outro modo, além da tendência comum na historiografia de atribuí-la tão somente ao autoritarismo e à necessidade de apoio interno do governo Bernardes, ou seja, que ela se inscrevia também na perspectiva de uma maior aproximação com o governo de Washington.

Com efeito, quando se deu a crise de março de 1926, o Brasil entabulava negociações em Londres com os banqueiros Rothschild para um empréstimo destinado à consolidação da dívida flutuante do governo federal, mas dada a conduta brasileira na Liga, considerada antibritânica, esse empréstimo não chegou a ser efetivado. Houve suspeita de pressões do *Foreign Office* no sentido de sustar as conversações com os banqueiros londrinos. O governo brasileiro, longe de se mostrar contrariado, "sorriu dessa hostilidade", nas palavras de Félix Pacheco. Procurando indicar que não dependia da Grã-Bretanha para obter recursos financeiros, já em maio de 1926 o Brasil fechou um contrato com a casa Dillon Read, em Nova Iorque, para um empréstimo de 60 milhões de dólares (35).

O período subseqüente de deseuropeização da política externa brasileira reafirmou essa orientação. Durante o governo Washington Luís, em 1928, a retirada da Liga foi confirmada em definitivo pelo Brasil, cuja situação face à organização passou a ser semelhante à dos Estados Unidos: de abstenção em relação aos compromissos oriundos do Pacto, mas de cooperação amistosa nas áreas de interesse mais técnico do que político. O desligamento brasileiro da Liga, portanto, representou uma opção pelo pan-americanismo isolacionista, liderado pelos Estados Unidos no pós-guerra, em detrimento da participação no multilateralismo universal, que tinha na época seu núcleo na Europa. Em outras palavras, frustrado no objetivo que se propôs a alcançar na Liga, isto é, conquistar o assento permanente no Conselho, o Brasil viu-se na alternativa confortável de simplesmente seguir o exemplo norte-americano de não-envolvimento na política européia.

Em resumo, a influência da potência hegemônica no continente americano, no contexto da substituição da dependência econômico-financeira brasileira de Londres para Washington, certamente teve grande peso na decisão pelo isolacionismo hemisférico. Pode-se dizer que o governo Bernardes, para o qual a crise de março de 1926 foi providencial, fez uma aposta que na verdade atenderia aos seus interesses, qualquer que fosse o resultado: ou se obtinha uma vitória espetacular na Liga (política de prestígio na Europa) ou, caso contrário, o Brasil a abandonaria para retornar à esfera pan-americana (política de aproximação com os Estados Unidos).

Dada pelas circunstâncias, essa derradeira aposta da diplomacia brasileira na Liga, manobrando no limite tênue da ambigüidade entre um realismo pragmático e um idealismo principista, não pôde, todavia, encobrir completamente a frustração da candidatura ao assento permanente. O excesso de confiança e o voluntarismo que caracterizaram toda a campanha

desde 1923 remetem a um caso típico de *misperception* do governo Artur Bernardes, que superestimou as possibilidades de sucesso de sua aspiração, provavelmente iludido com as mensagens formais de apoio cordial que recebia, e confundindo ainda certas particularidades do protocolo diplomático de uma organização multilateral com sinais de reconhecimento da importância do país na comunidade de nações. Em função do empenho quase obsessivo na meta do assento permanente, como foi possível comprovar na investigação da correspondência diplomática do período, a política externa do governo Bernardes terminou-se revelando monotemática e messiânica, totalmente ocupada com uma distração bonapartista que refletia, em última análise, o caráter ornamental das relações exteriores do Estado oligárquico da década de 1920. Em Genebra, a diplomacia de prestígio prevaleceu sobre a diplomacia do desenvolvimento.

NOTAS

1 Este artigo baseia-se na dissertação de Mestrado do autor, *A participação do Brasil na Liga das Nações (1919-1926)*, apresentada em março de 1994 ao Departamento de História da Universidade de Brasília.

2 Sobre o envolvimento brasileiro na guerra ver Francisco Luiz Teixeira Vinhosa, *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial* (RJ: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990).

3 Uma dessas concessões relacionava-se com o reconhecimento da compatibilidade entre a Doutrina Monroe e o Pacto, conforme estabelecido no artigo 21; cf. Frank P. Walters, *A history of the League of Nations* (London: Oxford University Press, 1952, 2v.), vol.I, p.56.

4 O Conselho ficou assim constituído: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão (membros permanentes); Bélgica, Brasil, Espanha e Grécia (membros temporários).

5 Ainda segundo Gastão da Cunha, se a Liga das Nações era uma instituição internacional de paz, não era justo que na sua direção predominasse pelo número de representantes exatamente o continente menos pacífico; Cunha a Pessoa, teleg., Genebra, 3 out. 1921, Coleção Melo Franco (doravante CMF), Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, pasta 162.

6 Gama a Pessoa, carta, Paris, 14 out. 1922, Arquivo Histórico do Itamarati (doravante AHI), Rio de Janeiro, 274/2/1A.

7 Melo Franco a Cecil, Bourgeois e Branting, carta confidencial, Genebra, 20 set. 1923, AHI 274/2/1A.

8 Artur Bernardes e Félix Pacheco a princípio não receberam bem a idéia de Melo Franco, achando que ela talvez denotasse "fraqueza de nossa parte na sustentação de nossa justa aspiração". Pacheco pensava que seria preferível enfrentar a questão "resolutamente", deixando mesmo esboçar a ameaça de que o Brasil se retirasse de Liga; Pacheco a Melo Franco, teleg., RJ, 19 set. 1923, AHI 274/2/4; Pacheco a Melo Franco, teleg., RJ, 20 set. 1923, CMF, BN, pasta 638.

9 Além do Brasil, o grupo latino-americano na Liga era composto por Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Salvador, Uruguai e Venezuela; a Argentina, ainda Estado-membro da Liga, não comparecia às Assembléias desde 1920.

10 Melo Franco a Pacheco, teleg., Genebra, 29 set. 1923, AHI 274/2/3.

11 *Relatório* do MRE (1923-1924), p.5.

12 Melo Franco a Pacheco, ofício confidencial, Genebra, 28 ago. 1924, AHI 274/2/5. Segundo Raul Fernandes, tal solução não infringiria a hierarquia dos Estados, visto que o Brasil, como membro permanente *interino* do Conselho, não teria o mesmo *status* das grandes potências, que ali eram "inamovíveis"; cf. Antonio Gontijo de Carvalho, *Raul Fernandes: um servidor do Brasil* (RJ: Agir Editora, 1956), p.207.

13 Somente no ano de 1925, a Delegação Permanente expediu 219 telegramas e 663 ofícios, notas e cartas, perfazendo um total de 882 documentos, sem contar os diversos estudos e relatórios apresentados pelos assessores técnicos; "Relatório de Afrânio de Melo Franco sobre os trabalhos da Delegação Permanente do Brasil e das atividades da Sociedade das Nações em 1925", p.132-133, AHI 322/1/34.

14 Melo Franco a Pacheco, ofício confidencial, Genebra, 3 jul. 1925, AHI 274/2/8.

15 Com base em uma proposta da Venezuela, extraída dessa reunião, a Assembléia aprovou uma resolução que previa a renovação nos assentos não permanentes nas eleições de 1926; cf. José Carlos de Macedo Soares, *O Brasil e a Sociedade das Nações* (Paris: A. Pedone, 1927), p.101.

16 Dentre as medidas mais importantes estavam o reconhecimento mútuo da fronteira franco-belga-alemã, sob a garantia da Grã-Bretanha e da Itália, e o compromisso de resolver pacificamente suas disputas, para o qual foram adotadas convenções bilaterais de arbitragem.

17 Melo Franco a Bernardes, carta, Genebra, 12 nov. 1925, CMF, BN, correspondência presidencial ativa.

18 Cf. Georges Scelle, "La réforme du Conseil de la Société des Nations", *Revue Générale de Droit International Public* (troisième série, Tome I, nº 34, 1927, p.769-838), p.777.

19 Amaral a Pacheco, teleg., Washington, 24 fev. 1926, AHI 235/3/10 A.

20 *O Paiz*, Rio de Janeiro, 20 fev. 1926; Amaral a Pacheco, teleg. confidencial e reservadíssimo, Washington, 4 mar. 1926, AHI 235/3/10 A.

21 Bernardes a Melo Franco, teleg., RJ, 5 mar. 1926, CMF, BN, corresp. presidencial passiva.

22 Melo Franco a Bernardes, teleg. absolutamente confidencial, Genebra, 12 mar. 1926, AHI 274/3/1.

23 Bernardes a Melo Franco, teleg. urgente e pessoal, RJ, 12 mar. 1926, CMF, BN, corresp. pres. passiva.

24 Previa-se que a pretensão brasileira iria redundar em "fiasco" e "vexame", por ser o Brasil na Liga "apenas uma espécie de pivete" entre as grandes potências, tendo sua candidatura "vetada calamitosamente pelo mundo inteiro". Defendia-se, enfim, que o Brasil se retirasse imediatamente da Liga; cf. jornais diversos de março de 1926, *Correio da Manhã, O Jornal, A Noite, A Tribuna, A Manhã*, e *A Pátria*, todos do Rio de Janeiro.

25 Cf. Warren H. Kelchner, *Latin American relations with the League of Nations* (Boston: World Peace Foundation, 1930), p.67-68.

26 *Journal de l'Assemblée extraordinaire de la Société des Nations*, Genève, mars 1926, nº 10, CMF, BN, pasta 155.

27 Os Estados-membros do Conselho eram então: Grã-Bretanha, França, Itália e Japão (membros permanentes); Brasil, Espanha, Bélgica, Uruguai, Suécia e Tchecoslováquia (membros temporários).

28 Elizeu Fonseca de Montarroios, *Le Brésil et la crise de la Société des Nations en 1926* (Genève: A. Kundig, 1926), p.15.

29 *Relatório* do MRE (1926), p.7.

30 Afonso Arinos de Melo Franco, *Um estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo* (RJ: José Olimpio Editora, 1955, 3v.), vol.III, p.1263.

31 "Exposição de motivos do governo brasileiro de 10 de junho de 1926 sobre a renúncia do Brasil ao seu lugar no Conselho da Liga das Nações", *Relatório* do MRE (1926), Anexo A, nº 1, p.3-13.

32 Melo Franco não tinha sido consultado sobre essa decisão e surpreendeu-se pelo fato de que a retirada imediata da Liga ia em desacordo com as suas instruções de apenas anunciar a renúncia ao Conselho.

33 *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 14 nov. 1926.

34 Cf. Stanley E. Hilton, "Brazil and the post-Versailles world: elite images and foreign policy strategy, 1919-1929", *Journal of Latin American Studies* (nº 12, part II, November 1980, p.341-364), p.353.

35 Pacheco a Melo Franco, teleg., RJ, 21 maio 1926, AHI 274/3/4.

Resumo

Este artigo tem por objetivo fornecer uma breve análise histórica da campanha brasileira por um assento permanente no Conselho da Liga (ou Sociedade) das Nações. Considerando o prestígio que o Brasil desfrutava como membro temporário do Conselho e buscando elevar o *status* internacional do país, o governo Artur Bernardes elegeu como meta prioritária de política externa a conquista de um assento permanente naquele órgão, mas

a sua pretensão não logrou êxito. Quando da tentativa das potências européias de implementar os acordos de Locarno, o Brasil em represália vetou a admissão da Alemanha na Liga em março de 1926. Após esse episódio, o Brasil notificou à Liga a sua retirada da organização, acusando-a de ter-se desvirtuado de seu caráter universal.

Abstract

The purpose of this article is to provide a brief historical analysis of the Brazilian campaign for a permanent seat on the League of Nations *Council. Considering the prestige enjoyed by Brazil as a nonpermanent* member of the Council and seeking to raise the country's international status, the Artur Bernardes government elected to make the acquisition of a permanent seat on that organ a major foreign policy goal, but its pretension did not succeed. When the European powers tried to put the Locarno treaties into effect in March 1926, Brazil vetoed Germany's admission to the League in retaliation for the defeat of its claim. Following this episode, Brazil notified its withdrawal from the organization, accusing the League of having diverted from its universal character.

O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)

PAULO G. FAGUNDES VIZENTINI*

A política externa brasileira entre 1951 e 1964 apresentou características novas, que a diferenciava das fases anteriores. Apesar das diferenças existentes entre o nacional desenvolvimentismo populista de Getúlio Vargas, o desenvolvimentismo associado de Juscelino kubitschek de Oliveira, e a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart, bem como das particularidades que marcaram o contexto histórico de cada uma, esses projetos possuem acentuados traços em comum e apresentam uma continuidade. Ainda que caracterizada por certas ambigüidades e interrompidas por um hiato após o suicídio de Vargas, a política externa desses três períodos apresenta um aprofundamento contínuo, que atinge a sua forma superior com a Política Externa Independente (PEI). Embora apresentada inicialmente apenas como tentativa de realizar uma diplomacia mais autônoma face aos Estados Unidos após as decepções geradas durante o governo Dutra (quando se esperava uma relação privilegiada com esse país como decorrência da colaboração durante a Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria), essa linha política possuia raízes mais distantes. Entre 1930 e 1945, Vargas já havia procurado transformar a política exterior num instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico (1).

Durante a primeira metade do século XX, a política externa brasileira teve como tendência predominante a inserção do país no contexto hemisférico, onde o eixo principal era a relação com os Estados Unidos. Não se trata apenas da dependência face aos EUA, mas no fato do Brasil centrar sua política externa no estreitamento das relações com Washington, dentro da perspectiva da "aliança não escrita", concebida durante a gestão Rio

Rev. Bras. Polít. Int. 37 (1):24-36 [1994].

* Professor de História Contemporânea e Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, doutor em História Econômica pela USP.

Branco. A dependência, enquanto tal, prosseguiu depois desta fase, mas a tônica não era mais essencialmente a busca de uma aproximação privilegiada com os Estados Unidos.

Ao longo desta fase, houve momentos de busca de uma relativa "autonomia na dependência" ou de barganha para a defesa de certos interesses brasileiros, como durante a gestão Rio Branco e o primeiro governo Vargas. O restante da República Velha (1912-1930) e o mandato do presidente Dutra (1946-1951) caracterizam-se, em oposição, por uma dependência relativamente passiva frente aos EUA. Entretanto, o período 1930-1945 pautou-se por uma tentativa consciente de tirar proveito da conjuntura internacional e da redefinição da economia brasileira, através da utilização da política externa como instrumento estratégico para lograr a industrialização do país. É necessário ressaltar, entretanto, que o estágio embrionário do desenvolvimento brasileiro e as escassas possibilidades oferecidas pelo contexto internacional, a longo e médio prazos, limitaram o alcance desta inovação varguista. A diplomacia pendular do Brasil, entre Washington e Berlim, buscava, em essência, reativar a velha "aliança privilegiada" com os EUA, inovando-a com outras formas de cooperação econômica. Em suma, Vargas ensaiava uma nova política externa em uma situação ainda dominada por velhas estruturas de alcance regional (2).

A derrubada do ditador estadonovista e o caráter da política externa do governo Dutra evidenciaram esses elementos acima apontados, e a tendência a formas mais ou menos passivas de uma acomodação submissa aos Estados Unidos ainda se faria sentir entre 1951 e 1964. Sem embargo, a volta de Vargas ao poder vai significar uma importante mudança. É inegável que ainda iria persistir em larga medida a ilusão de que o Brasil poderia, através de uma barganha nacionalista, voltar a lograr estabelecer vínculos privilegiados com os EUA; isto até o final do governo Kubitschek. Mas a situação nos anos 50 era diferente. O desenvolvimento econômico e a progressiva afirmação de um novo perfil sócio-político da sociedade brasileira impunham novas demandas à política exterior.

A década de 1950 abria-se com o incremento da urbanização e da industrialização, a afirmação de uma burguesia industrial, de segmentos médios urbanos, de uma jovem classe operária e outros trabalhadores urbanos e rurais. O sistema político tinha de responder à crescente participação popular, enquanto as contradições da sociedade brasileira constituiam um terreno fértil para conflitos sociais. Assim, Vargas viu-se na contingência de retomar o projeto de desenvolvimento industrial por substituição de

importações, incrementando a indústria de base. O setor externo da economia possuia, nesse quadro, um papel fundamental. A obtenção de capitais e tecnologia só poderia ser lograda incrementando-se a cooperação econômica com a potência então hegemônica do mundo capitalista, os Estados Unidos. No quadro da Guerra Fria, entretanto, o espaço de manobra era muito limitado para atrair a atenção americana, visando suplantar o "descaso" de Washington para com a América Latina, e, em particular, para com o Brasil.

É nesse quadro que Vargas procura implementar uma barganha nacionalista, a qual consistia em apoiar os EUA no plano político-estratégico da Guerra Fria, em troca de ajuda ao desenvolvimento econômico brasileiro (3). Esta política, ao mesmo tempo, fortaleceria a posição interna do governo, grangeando-lhe apoio de diferentes forças políticas. As contradições internas cada vez mais pronunciadas e os magros resultados obtidos no plano externo atingiram um ponto grave a partir de 1953, com a eleição do Republicano Eisenhower. Neste momento, Vargas viu-se na contingência de aprofundar sua barganha diplomática, visando reverter um quadro crescentemente adverso. O problema, entretanto, era que o cenário internacional não oferecia suficientes alternativas, pois os países socialistas ainda eram considerados "inimigos", a Europa ocidental e o Japão mal concluiam a reconstrução econômica, enquanto o Terceiro Mundo recém despertara como realidade política, devido ao embrionário estágio da descolonização. A América Latina, por seu turno, encontrava-se sob forte pressão dos EUA, além de politicamente bastante dividida.

De qualquer forma, Vargas procurou tirar proveito dos limitados espaços, além de tentar criar outros. Entretanto, mesmo este esboço de multilateralização, o qual visava mais à barganha com os Estados Unidos do que uma nova forma de inserção no plano mundial, viu-se obstaculizado pelos acirrados conflitos internos, nos quais a oposição articulava-se diretamente com Washington, isolando o governo e levando o presidente ao suicídio em 1954.

A derrubada do governo Vargas e a reação conservadora que se seguiu, tanto no plano interno como, sobretudo, externo, evidenciaram que a barganha nacionalista havia se tornado uma política incômoda para o *status quo* internacional hegemonizado pelos Estados Unidos. A tentativa precoce de promover uma diplomacia não linearmente subordinada a Washington apoiava-se em fatores objetivos em desenvolvimento, e não apenas na vontade política de um líder populista. Por isso significou o início de uma

nova fase da política externa brasileira, que conhecerá seu amadurecimento com a Política Externa Independente.

Entre 1954 e 1958 essa política conhece um sério retrocesso, e há um autêntico hiato com relação às tendências marcantes do período. A gestão Café Filho caracterizou-se pela abertura econômica absoluta ao capitalismo internacional e pelo retorno do alinhamento automático em relação à diplomacia americana, tal como no governo Dutra. O projeto de desenvolvimento é momentaneamente abandonado em nome de um liberalismo econômico extremado, enquanto a barganha nacionalista desaparece das palavras e atitudes do governo. Tratava-se da afirmação da diplomacia da ESG e sua concepção de segurança e desenvolvimento.

Com a ascensão de Kubitschek ao poder em 1956, a situação altera-se em certo sentido. O Brasil continua calcando sua política externa no alinhamento automático em relação aos EUA, a qual se concentra essencialmente na diplomacia hemisférica. Também prossegue a abertura completa da economia ao capital internacional. Entretanto, JK retomou o projeto de industrialização, só que agora calcado no setor de bens de consumo duráveis para as classes de média e elevada renda. Assim, Kubitschek conseguia conjunturalmente um espaço em que se harmonizavam os interesses da potência hegemônica e de um projeto de industrialização alterado. É necessário salientar, sem embargo, que tal política foi possível, entre outras coisas, pelo retorno pleno da Europa Ocidental à vida econômica internacional, fornecendo alternativas comerciais e financeiras ao Brasil, sem confrontação com Washington.

Esse hiato, com suas duas fases distintas, no entanto, encerra-se em 1958, com a retomada da barganha nacionalista por Kubitschek, em termos muito semelhantes a de Vargas. A crise dos milagrosos "50 anos em 5" e determinadas alterações internacionais, como a criação da Comunidade Econômica Européia, a reeleição de Eisenhower num quadro de crise e descontentamento latino-americano, bem como as pressões do FMI, levaram o governo a retomar uma ativa barganha nacionalista através da Operação Pan-Americana (OPA). Esta objetivava atrair a atenção dos Estados Unidos para a América Latina e obter maiores créditos nos marcos do sistema interamericano, comprometendo a Casa Branca num programa multilateral de desenvolvimento econômico de largo alcance (4).

A OPA pretendia incrementar os investimentos nas regiões economicamente atrasadas do continente, compensando a escassez de capitais internos, promover a assistência técnica para melhorar a produtividade e

garantir os investimentos realizados, proteger os preços dos produtos primários exportados pela América Latina, bem como ampliar os recursos e liberalizar os estatutos das organizações financeiras internacionais. Ao contrário da Aliança para o Progresso, que priorizava capitais privados e as relações bilaterais, a OPA enfatizava a utilização de capitais públicos e a multilateralização das relações interamericanas. Paralelamente, JK buscou expandir a barganha para a área socialista e terceiromundista, mas de forma extremamente acanhada. A economia brasileira internacionalizava-se acentuadamente, e os conflitos sociais exacerbavam-se, enquanto as repercussões da Revolução Cubana criavam problemas adicionais. Não podendo agir além do que lhe permitiam suas bases de sustentação política, a diplomacia de JK permanecerá no meio do caminho, empurrando para os seus sucessores decisões que não podia ou não estava disposta a tomar.

Este é o contexto em que se inicia o breve governo Jânio Quadros e a sua Política Externa Independente (PEI). Apesar de Jânio e seu Ministro da Relações Exteriores, Afonso Arinos (da UDN mineira), caracterizaremse por uma postura conservadora (sobretudo na política nacional e econômica), o novo governo inaugura uma linha diplomática que aprofunda e coloca em prática elementos essenciais da barganha nacionalista dos anos 50.

O núcleo básico da PEI pode ser sintetizado em cinco princípios enunciados oficialmente e que se mantiveram ativos entre 1961 e 1964. O primeiro referia-se à ampliação do mercado externo dos produtos primários e dos manufaturados brasileiros através da redução tarifária no âmbito latino-americano e da intensificação das relações comerciais com todas as nações, inclusive as socialistas. O segundo defendia a formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômicos e a prestação e aceitação de ajuda internacional nos marcos destes planos (visando escapar às imposições do FMI). O terceiro princípio enfatizava a necessidade da manutenção da paz por meio da coexistência pacífica entre estados regidos por ideologia antagônicas, e do desarmamento geral e progressivo. Os recursos poupados através desta política deveriam, então, financiar o desenvolvimento do Terceiro Mundo.

O quarto princípio defendia enfaticamente a noção de não-intervenção nos assuntos internos de outros países, a autodeterminação dos povos e o primado absoluto do Direito Internacional com relação à solução dos problemas mundiais. Este princípio aplicava-se sobretudo à questão cubana, pois o Brasil temia outra contra-revolução em escala continental como a que ocorrera em 1954-1955 (que foi tanto política quanto econômi-

ca). Tolerar uma intervenção em Cuba abriria caminho às ingerências em qualquer país que não concordasse plenamente com os Estados Unidos, como era o caso do Brasil. Finalmente, o quinto princípio apoiava a emancipação completa dos territórios não-autônomos, qualquer que fosse a forma jurídica utilizada para sujeitá-los à metrópole. Esta questão colocava o Brasil contra um tradicional aliado, Portugal salazarista. A atitude brasileira justificava-se por uma questão econômica e outra política. No primeiro caso, a descolonização africana em marcha favoreceria as exportações primárias brasileiras para a Europa, pois os produtos dos países coloniais não pagavam taxas para ingressar na Europa. Quanto ao segundo aspecto, o Brasil buscava ocupar a posição de intermediário entre o Primeiro e o Terceiro Mundo. Segundo Jânio, nosso país possuia todas as condições para desempenhar este papel, enquanto "potência média", devido ao seu grau de desenvolvimento industrial e suas características etno-culturais (5).

A Política Externa Independente pode ser vista a partir de três abordagens: diplomáticas, econômicas e sociais. A primeira delas é constituída por três argumentos diferentes. Um primeiro argumento considera a PEI como uma resposta da diplomacia brasileira às aceleradas transformações internacionais, em particular o surgimento de novos atores ou modificação do caráter de alguns, cujas necessidades e anseios os posicionavam fora da política dos centros dominantes. O segundo argumento, derivado do anterior, vê a Política Externa Independente como uma estratégia consciente para questionar o *status quo* mundial e negociar uma nova forma de inserção internacional do país, ou, dito mais claramente, renegociar o perfil da dependência. Outro argumento centra a atenção nas relações Brasil-Estados Unidos e sua crescente deterioração, entendendo a PEI como uma forma de reação nacionalista ao hegemonismo norte-americano.

As abordagens econômicas, por sua vez, são integradas também por três argumentos básicos. O primeiro deles considera a PEI como uma deterioração dos termos do comércio exterior, devida sobretudo à queda contínua dos preços das matérias-primas e produtos agrícolas, daí a busca constante de novos mercados. O segundo argumento representa, de certa forma, um aprofundamento e ampliação do anterior, entendendo a PEI como instrumento diplomático do interesse nacional, isto é, como elemento de apoio do processo de desenvolvimento industrial brasileiro. Outro argumento vê na PEI uma típica política de país capitalista dependente que já esboça traços de um "sub-imperialismo", o qual reage à potência dominante, mas procura garantir sua própria área de influência. Finalmente, a abordagem sociológica interpreta a PEI primordialmente como resultado

das transformações internas da sociedade brasileira, tais como o surgimento de novos segmentos sociais em função da acelerada urbanização e industrialização do país, e dos efeitos políticos daí decorrentes.

Na perspectiva desse estudo, os diferentes enfoques acima apresentados não são excludentes entre si. Bem ao contrário. Eles abarcam distintos aspectos de uma mesma realidade, decorrentes da observação a partir de ângulos distintos e interesses teóricos específicos. Neste sentido, trata-se de segmentos de uma mesma realidade, a qual não constituia, entretanto, mera soma ou simples interação entre fatores igualmente importantes. Existe um elemento que, em última instância, confere razão de ser aos demais e constitui o fio condutor do processo histórico.

A Política Externa Independente constitui um projeto coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil. Até então a diplomacia brasileira havia sido basicamente o reflexo da posição que o país ocupava no cenário mundial. Assim a "política externa para o desenvolvimento" que Vargas ensaiou nos anos 30 era ainda parte de uma conjuntura específica, que alterou-se após a guerra. Durante os anos 50, entretanto, devido ao processo de industrialização brasileiro e a progressiva alteração do contexto internacional, mas sobretudo a partir da passagem dos anos 50 e 60, a política externa procura tornar-se um instrumento indispensável para a realização de projetos nacionais, no caso a industrialização e o desenvolvimento do capitalismo. Esse constitui o elemento dinâmico da PEI, dentro do qual os demais fatores devem ser entendidos. É esse o plano que confere sentido ao nacionalismo que marcou o período. Sem dúvida, a emergência e a concretização desse projeto encontra-se marcada por tensões e até contradições, o que será visível em todos os governos entre 1951 e 1964, mas principalmente na derrocada do regime populista.

Tendo em consideração esse elemento primordial, torna-se mais objetiva a aglutinação dos múltiplos fatores que interagem na formulação de uma nova linha nas relações exteriores do Brasil. A postura diplomática que atinge seu ponto culminante na Política Externa Independente decorreu, em grande medida, de alguns fenômenos internos da sociedade brasileira. Esses são tanto de natureza econômico-social como político-ideológica.

Quanto ao primeiro aspecto, é fundamental a relação existente entre política exterior executada pelo Brasil e as necessidades, tanto táticas quanto estratégicas, de seu projeto de desenvolvimento industrial substitutivo de importações. Pode-se salientar que a própria implementação do desenvolvimento industrial nacional entrava em choque, em muitos

pontos, com os interesses da potência capitalista hegemônica, os EUA. A esse marco mais geral, pode-se acrescentar que esses choques ampliavam-se e explicitavam-se com intensidade nos momentos de crise econômica, especialmente quando o estrangulamento do setor externo (no que tange ao capital estrangeiro, tecnologia e exportações). Nesses momentos (1953-54 e 1958-64), a diplomacia brasileira reagiu de forma ousada, colocando em prática muitos elementos de sua retórica nacionalista.

Ao lado dos aspectos materiais, ligados à tentativa de uma nação periférica de barganhar a reformulação de sua relação de dependência, deve-se considerar os fatores político-sociais internos. Os anos 50 constituem a década da emergência das massas populares e segmentos médios no quadro de um regime democrático-liberal e de uma sociedade em acelerada urbanização. Esta base social ampliada, à qual é necessário acrescentar uma articulada burguesia nativa (ligada sobretudo à produção de bens de consumo popular), dará razão de ser ao nacionalismo, que a partir de 1951 constituiu uma espécie de ideologia oficial do populismo brasileiro. O nacionalismo agregava ao Estado maior legitimação enquanto representação dos interesses coletivos, coroando certos interesses convergentes entre operariado e este setor da burguesia brasileira.

A Política Externa Independente também estava vinculada aos fenômenos externos, numa época de grandes transformações no sistema internacional. A orientação diplomática da PEI respondia à atitude dos EUA com relação à América Latina, percebida como de descaso até a Revolução Cubana. Esse fenômeno caracterizava-se pela ausência de investimentos públicos norte-americanos para a área de infra-estrutura e de bens de capital. O "descaso" transformava-se em forte pressão política e econômica quando as nações latino-americanas tomavam qualquer atitude visando modificar, ainda que parcialmente, as relações de dependência, para lograr o desenvolvimento nacional.

Igualmente importante foi a adaptação da política exterior brasileira às transformações do sistema internacional em fins dos anos 50 e início dos 60, tais como a recuperação econômica da Europa Ocidental e Japão (como alternativas comerciais e de financiamento do desenvolvimento); a descolonização, particularmente da África (que ao tornar-se independente, perdia vantagens tarifárias como concorrente brasileira e tornava-se um mercado alternativo de produtos industriais); a consolidação do campo socialista, em especial a emergência da URSS à condição de potência mundial (constituindo elemento de barganha brasileira com os EUA e

mercado potencial); o surgimento do Movimento dos Países Não-Alinhados, decorrente da emergência do Terceiro Mundo no cenário mundial (movimento cujas posturas no campo político interessavam à diplomacia brasileira); e a Revolução Cubana (cujo impacto na América Latina iria redefinir a estratégia americana). O novo contexto internacional vai repercutir no Brasil, permitindo ao país transitar de uma diplomacia voltada primordialmente ao sistema regional, para o âmbito de uma diplomacia realmente mundial (6).

A busca da mundialização da política externa brasileira representava um estágio mais elevado na barganha com os Estados Unidos, e uma solução para os impasses brasileiros, pois o excedente da produção poderia ser absorvido pelo mercado mundial, tornando-se desnecessária uma redistribuição interna da renda (o que era complicado num período de graves conflitos sociais). Este processo não constituía apenas uma jogada tática, como lembra José Luís Werneck da Silva, mas a configuração de uma multilateralização da política exterior brasileira, onde a verticalidade Norte-Sul ainda está presente, mas coexiste com a horizontalidade Sul-Sul e até com uma relação diagonal Sul-Leste. Assim, a diplomacia brasileira que se caracterizava então por ser uma política externa para o desenvolvimento, via-se premida a atuar fora do contexto hemisférico, ganhando considerável autonomia frente aos Estados Unidos (7).

Ocorre que este país encontrava-se na contingência de fazer frente ao desafio de Revolução Cubana e reagir ao desgaste de sua hegemonia mundial. O reformismo de Kennedy lançou a Aliança para o Progresso, visando combater as bases da revolução na América Latina, bem como cooptar os membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) para uma ação contra o regime de Fidel Castro e o reforço da agenda de segurança. Isto era, na percepção da Casa Branca, extremamente urgente, pois esboçavam-se "novas Cubas" no continente. O nordeste brasileiro, onde eram ativas as Ligas Camponesas, lideradas por Francisco Julião, era considerado o ponto mais vulnerável.

Neste contexto, os EUA não viam com bons olhos a diplomacia brasileira, mas como as políticas financeira e doméstica de Jânio eram extremamente conservadoras, procuravam apenas limitá-la. Entretanto como a PEI manteve-se firme quanto à questão cubana, e mesmo avançou em seus demais princípios, Washington começa a estreitar seus vínculos com os grupos pró-americanos dentro do Brasil. A crise político-institucional aberta com a renúncia de Jânio levará a situação a um ponto quase explosivo.

A mobilização popular nos marcos do episódio da Legalidade e a articulação da direita civil e militar desembocam num impasse parcialmente controlado com a implantação do Parlamentarismo. Assim, o Vice-Presidente João Goulart, considerado pela Casa Branca e pela reação brasileira como "esquerdista", assume um poder limitado.

A margem de manobra de Goulart para implantar a PEI, entretanto, é muito mais estreita. Jango inicia seu governo sob suspeição ideológica, e as pressões externas e internas combinadas tornaram-se ainda maiores. Entretanto, seu Chanceler San Tiago Dantas aprofundou a diplomacia brasileira iniciada com Jânio. Segundo Dantas, a PEI visa "a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira ao desenvolvimento e à emancipação econômica e à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária" (8).

Esta postura expressava a radicalização das lutas sociais e as crescentes dificuldades do regime populista, agora hegemonizado pelo PTB. A diplomacia brasileira promoveu o reatamento com a URSS, apoiou a lenta descolonização da África Portuguesa, aproximou-se dos grandes países latino-americanos (particularmente da Argentina através do Tratado de Uruguaiana), e, sobretudo, negou-se a acompanhar Washington na expulsão de Cuba da OEA. No plano interno, a imposição de limites à remessa de lucros para o exterior, as encampações das empresas estrangeiras que não modernizavam e ampliavam seus serviços, feitas por alguns governos estaduais (como o Rio Grande do Sul de Brizola), e o problema do pagamento da dívida externa e dos atrasados comerciais, complicavam ainda mais a situação.

No início de 1963, com a vitória do Presidencialismo e o fracasso das negociações econômica Brasil-Estados Unidos, Washington passa a considerar o Brasil como "caso perdido". O fracasso da Baía dos Porcos fora compensado pela demonstração de força na crise dos mísseis em outubro de 1962, e os EUA partiram para a ofensiva. Apóiam os Estados brasileiros "eficientes" (isto é, governados por pró-americanos), ferindo abertamente o monopólio da União sobre as relações exteriores, e articularam com a direita brasileira o golpe militar. O assassinato de Kennedy intensifica o processo: cresce a infiltração de agentes, o afluxo de recursos aos golpistas e as pressões diplomático-financeiras contra o Brasil.

O governo Jango, imerso na crise econômica e premido pelo amadurecimento das contradições sociais conflitivas, mergulha na paralisia política, enquanto golpistas avançam à luz do dia. O Presidente busca uma concili-

ação impossível com Washington, enquanto o movimento popular obriga-o a adotar um discurso fortemente reformista. Isto ameaçava as próprias bases capitalistas do projeto populista, deixando o governo sem alternativas. Quanto à política exterior, inviabilizado o neutralismo janista e sem um mínimo de consenso interno, passa a ser influenciada pelas teses do Chanceler Araújo Castro, e sofre um nítido refluxo (9).

Quando o golpe acontece, a falta de reação do governo torna desnecessária a Operação Brother Sam, através da qual a Casa Branca socorreria militarmente os golpistas em caso de guerra civil. O novo governo é imediatamente reconhecido pelos EUA, e orienta para esse país a sua política externa, abandonando os avanços anteriores. A Doutrina de Segurança Nacional logo levará o Brasil a romper relações com Cuba (1964) e a apoiar militarmente a intervenção americana, sob cobertura da OEA, na República Dominicana (1965). O país reafirma assim sua aliança subordinada em relação a Washington. Desta forma, 1964 representou também um golpe contra a Política Externa Independente e uma intervenção bem calculada contra o projeto econômico, social e nacional que esta representava. Apesar disso, a PEI revelou-se muito mais precoce que equivocada, pois muitos de seus postulados foram posteriormente retomados pela diplomacia dos militares em meados dos anos 70 com o chamado "Pragmatismo Responsável".

A barganha nacionalista e, principalmente, a Política Externa Independente haviam representado não apenas uma diplomacia visando impulsionar o desenvolvimento industrial, mas continham implicitamente uma concepção de **Brasil Potência**. Esta estratégia cujos contornos emergem em algumas obras do ISEB e na política e discurso diplomático, tinha como pressuposto a integração de amplos setores sociais no projeto de desenvolvimento. Por outro lado, a industrialização, nos marcos pressupostos, só poderia ser lograda se o Brasil mantivesse certa autonomia frente aos Estados Unidos.

Ocorre que a radicalização político-social interna que marcou a crise do populismo, combinada com a busca de autonomia brasileira frente aos Estados Unidos, justamente no momento em que esse país procurava conter o desgaste de sua hegemonia mundial, criou uma situação insustentável para o regime brasileiro e sua diplomacia. É o momento do contra-ataque do projeto da ESG. O alinhamento automático com Washington, efetuado pela Doutrina de Segurança Nacional após 1964 combinou-se com a contenção do movimento popular e das tendências "esquerdistas" da estratégia ante-

rior. Não se tratava apenas do "saneamento" e abertura econômicos, mas da "restauração da ordem". Esta tarefa abarcou especialmente o governo Castelo Branco, mas também Costa e Silva e Médici. Entretanto, esses dois últimos, em vários aspectos, resgatam a idéia de projeto nacional e mesmo de Brasil-Potência. Depois, portanto, de um breve hiato, a multilateralização das relações internacionais brasileiras é retomada.

O "Pragmatismo Responsável" de Geisel, bem como a diplomacia dos governos Figueiredo e Sarney, vão ainda mais longe, voltando a buscar para o país uma maior margem de manobra no plano internacional, uma política exterior realmente de dimensões mundiais e, sobretudo, voltada a um projeto de desenvolvimento econômico e fortalecimento nacional. A novidade é o caráter conservador e excludente deste fortalecimento nacional, bem como o incremento da capacidade autônoma de defesa. Por isso, o discurso do Pragmatismo Responsável será menos "politizado" que o da Política Externa Independente, embora as duas diplomacias sejam aparentadas(10).

Pelas razões acima apontadas, a Política Externa Independente, bem como a barganha nacionalista que lhe abriu caminho, representam um momento decisivo na história da política exterior brasileira. Não se trata, pois, de uma experiência perdida, tanto pelos seus desdobramentos posteriores, quanto, sobretudo, pelos impasses atuais das relações internacionais brasileiras. Quanto ao primeiro aspecto, trata-se da continuidade e aprofundamento da multilateralização das relações externas do Brasil num cenário mundial em transformação. O segundo refere-se ao neoliberalismo que conduz ao esvaziamento de qualquer projeto nacional no pós-Guerra Fria. Terão se esgotado as possibilidades da multilateralização das nossas relações internacionais, ou estaremos apenas vivendo um novo hiato na evolução de nossa política externa?

NOTAS

1 O presente texto é uma síntese da minha Tese de Doutorado *Da barganha nacionalista à Política Externa Independente/1951-1964: uma política exterior para o desenvolvimento,* que se encontra no prelo.

2 Cf. MOURA, Gerson, *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980).

3 HIRST, Mônica, *O pragmatismo impossível: a política externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954)* (Rio de Janeiro: CPDOC-FGH, 1980, mimeografado).

4 Ver *Operação Pan-Americana: documentário* (Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1958 e 1959) e CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo, *História da política exterior do Brasil* (São Paulo: Ática, 1992).

5 QUADROS, Jânio, "Brazil's New Foreign Policy", *Foreign Affairs* XL (1) 1961, p. 19-27; *Relatório do Ministério das relações Exteriores* (Rio de Janeiro: MRE, 1961) e ARAÚJO, Brás José de, *Politique Extérieure et Contradictions du Capitalisme Dépendent: la politique extérieure du gouvernment Jânio Quadros au Brésil* (Paris: 1970, mimeografada).

6 Cf. MALAN, Pedro, "Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)", in FAUSTO, Bóris (org) *História Geral da Civilização Brasileira* (Vol. 11. São Paulo: Difel, 1984, p. 51-106).

7 SILVA, José Luís Werneck da, *As duas faces da moeda: a política externa do Brasil monárquico* (Rio de Janeiro: Universidade Aberta, 1990).

8 DANTAS, San Tiago, *Política Externa Independente* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 5).

9 CRUZ, José Humberto de Brito, "Aspectos da evolução diplomática brasileira no período da Política Externa Independente (1961-1964)", *Cadernos do IPRI.* nº 2. Brasília: 1989, p. 65-78.

10 Ver FONSECA Jr., Embaixador Gelson, *Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável* (Brasília: s/ed., s/data, mimeografado).

RESUMO

A política externa brasileira do período populista, apesar de marcada por avanços e recuos, vinculou-se progressivamente às necessidades do projeto de desenvolvimento industrial por substituição de importações. A barganha nacionalista dos anos 50 e a Política Externa Independente do princípio da década de 60 buscaram uma autonomia relativa frente aos Estados Unidos, dando início à multilateralização das relações exteriores do Brasil. Mas a crise e os conflitos sociais internos, bem como as dificuldades do contexto internacional conduziram à interrupção temporária desse projeto diplomático em 1964.

The Brazilian foreing policy of the populist period, in spite of its comings and goings, was linked progressively to the needs of the industrial development project. The nationalist bargain of the 1950's and the Independent Foreing Policy of the early 1960's looked for relative autonomy concerning to U.S.A., begining the multilateralization of the Brazilian foreing affairs. But the crisis and the internal and social conflicts, as well as the difficulties of the international context lead to a temporary interuption of this diplomatic project in 1964.

Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil

AMADO LUIZ CERVO *

Introdução

Dos anos sessenta aos noventa, a sociedade e o governo do Brasil buscaram a cooperação técnica internacional, por havê-la considerado um dos fatores capazes de modificar o perfil do desenvolvimento. Foi-lhe assim atribuída uma função específica, a função de disseminar os efeitos sociais do desenvolvimento. Havia, por conseguinte, certa consciência de que o modelo de desenvolvimento então adotado dava demasiada ênfase ao crescimento econômico em detrimento de seus aspectos sociais.

A função social da cooperação técnica internacional (CTI) por certo não significou para os decisores a contrapartida ou o corretivo potencial, capaz de estabelecer o equilíbrio entre o crescimento e seu benefício social. Mas foi este o escopo que presidiu à organização e ao gerenciamento da CTI do Brasil nas últimas décadas: agregar sempre mais consumidores e produtos ao mercado. Por trás do objetivo materialista, a movê-lo como se fosse sua alma, o sistema brasileiro de CTI abrigou uma função humanista: preparar o homem para o domínio do conhecimento inerente ao controle do processo produtivo.

Essas expectativas explicam a maneira como reagiram tanto o governo quanto determinadas agências sociais ante as possibilidades da CTI. Ela acabou por ser incorporada à política exterior do país como uma de suas variáveis permanentes, passando a mobilizar grande número de entidades internas e externas ocupadas com a difusão ou a utilização de técnicas, ou seja, com a elevação da produtividade, o aumento da produção e a posse dos conhecimentos que se faziam necessários.

Rev. Bras. Polít. Int. 37 (1): 37-63 [1994].

* Professor titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

O objetivo desse estudo consiste em avaliar o impacto histórico da experiência brasileira de CTI sobre o desenvolvimento do país. Não seria infundado supor que essa experiência tenha sido uma das mais notáveis em termos de aproveitamento de oportunidades concretas colocadas ao alcance dos países em via de desenvolvimento desde os anos sessenta. Ter-se-á, pois, todo cuidado para mensurar as dimensões, as características e os resultados da experiência brasileira. Procedeu-se, para tal fim, ao estudo exaustivo das modalidades, dos programas e dos projetos implementados com participação do Brasil. O estudo levou-nos à organização de um banco de dados, envolvendo a ação de 333 agências nacionais ou estrangeiras e a execução de 1.293 projetos, praticamente a totalidade do que representou a experiência brasileira de CTI dos anos sessenta aos anos noventa (1).

Os anos oitenta apresentaram uma tendência para a crise que se pôde perceber quanto aos fins e quanto ao desempenho da CTI do Brasil. Adviria essa crise do esgotamento das possibilidades históricas ou de mudanças das condições objetivas? Com efeito, àquela altura o Brasil já havia avançado muito no domínio do conhecimento técnico, dispensando sua transferência em grande escala do exterior. Buscava o avanço tecnológico, que não era objeto da generosidade distributiva das nações mais avançadas. Naquela década, o Brasil estava modificando seu perfil em termos de CTI, ao passar de receptor de assistência do Norte a prestador de assistência aos países em vias de desenvolvimento. E o fazia, a exemplo dos países do Norte, para ampliar e fortalecer seus interesses externos. A análise de três décadas de experiência permitirá concluir sobre o encaminhamento da CTI do país nos anos noventa.

Condições internas e externas favoráveis

A inserção da CTI no sistema internacional ocorreu com as modificações introduzidas no imediato pós-guerra, entre 1945 e 1949. Falava-se então em "ajuda" para a reconstrução da Europa e para o desenvolvimento, porém as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, tinham em vista, antes de tudo, a montagem de seus sistemas de aliança (Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN e Pacto de Varsóvia), bem como a preservação das zonas de influência com que haviam organizado o espaço terrestre. A CTI nasceu, portanto, em contexto estratégico, não tendo como único escopo o que lhe era próprio, mas algo mais e distinto. Essa ambivalência entre fins próprios e a função derivada manter-se-á pelas décadas seguintes.

A noção de CTI envolveu três elementos originais: a) transferência não-comercial de técnicas e conhecimentos; b) desnível quanto ao desenvolvimento alcançado por receptor e prestador; c) execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas.

A CTI foi formalmente instituída, de acordo com esse conceito original, pela Resolução nº 200 de 1948 da Assembléia Geral das Nações Unidas. Nessa ocasião, a ONU lançava seu programa multilateral, que foi entretanto balanceado pelo Primeiro Programa de Cooperação Técnica Bilateral dos Estados Unidos para os países subdesenvolvidos, de 1949. Observa-se com isso que se pretendia reforçar o aspecto conceitual de "ajuda" ou "assistência", com a possibilidade de utilizar a CTI para fins econômicos ou ideológicos, em detrimento da "cooperação" entre as partes (2). A ambivalência entre a ajuda para aliviar efeitos da pobreza e a capacitação para o desenvolvimento persistiu pelos anos cinqüenta, prevalecendo o primeiro sobre o segundo significado na cooperação técnica que se implementava.

A ordem internacional sofria, entretanto, nos anos cinqüenta, suas primeiras críticas. Produziram-se reações ao sistema bipolar e à divisão do mundo em zonas de influência, que podem ser agrupadas em três conjuntos: a) a Europa Ocidental decidiu reforçar sua margem de autonomia econômica, integrando as unidades nacionais em um Mercado Comum; b) países atrasados da África, Ásia e Europa exigiram do sistema internacional condições mais favoráveis à promoção do desenvolvimento e repudiaram a divisão ideológica do mundo; c) a América Latina, sob a orientação da Comissão Econômica das Nações Unidas - CEPAL, engajou-se na industrialização, considerada a via do desenvolvimento (3).

As modificações acima descritas fizeram evoluir a noção de cooperação internacional em sua acepção genérica, que adquiriu a partir dos anos cinqüenta características modernas. Desde então, a cooperação econômica traduzia-se por um conjunto de atividades, nas áreas do comércio, das finanças, das tarifas alfandegárias, das empresas, envolvendo parceiros de nível de desenvolvimento similar ou desigual. O mesmo pode-se dizer da cooperação científica e tecnológica, embora nesses domínios, de que dependem a inovação criadora e o progresso, a cooperação sofresse as restrições de um cálculo unilateral por parte do prestador. Esse cálculo explica a dificuldade de cooperar, por exemplo, para a normalização internacional (patentes, regras, mecanismos), porque essa normalização tanto se destina a promover

o intercâmbio de bens e serviços quanto a proteger o conhecimento-invenção e a tecnologia-inovação de origem. Estabelecia-se também a moderna cooperação na área política, seja para viabilizar as modalidades acima descritas, seja para sustentar desígnios estratégicos e de segurança comuns. A cooperação crescia ainda no domínio cultural, o mais refinado e sutil, porquanto se destinava a criar condições psicológicas, mentais e políticas para que tudo o mais pudesse acontecer.

A hierarquia da cooperação internacional, estabelecida em função da relevância dos desígnios a ela consignados, do volume de recursos investidos e dos impactos esperados, situava a tradicional cooperação técnica internacional (CTI) num grau ínfimo de significado. Convinha, tanto aos países desenvolvidos quanto aos atrasados, realçar a CTI em termos de dignidade e importância. Para tanto, nos anos sessenta, agregaram-se-lhe duas novas funções: associá-la à captação de ciência e tecnologia (intento dos países receptores) ou usá-la para fortalecer os interesses e a presença no exterior (intento dos países prestadores avançados). Somente nos anos setenta este esquema rígido cederá diante de nova filosofia igualitária, que emergiu com a chamada Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento - CTPD.

As melhores condições internacionais para o desempenho da CTI existiram, pois, entre o final dos anos sessenta e o início dos oitenta. Esse período coincidiu com o apogeu do sistema de cooperação técnica internacional, se considerados forem seu ânimo, ritmo, dimensão e resultados. Estava-se antes em fase incipiente e, depois, declinante (4).

Comparando-se o Brasil com outros países, observa-se que não foi expressiva em termos quantitativos a cooperação técnica bilateral ou multilateral recebida por esse país do exterior. Com efeito, até 1983, dos 4.353 projetos que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD financiou em todo o mundo, envolvendo recursos estimados de 2,9 bilhões de dólares, o Brasil beneficiou-se com apenas 0,7%, correspondentes a 20,5 milhões de dólares (5). Proporções semelhantes verificavam-se no que dizia respeito à cooperação bilateral.

Deve-se procurar o êxito da CTI no Brasil nas condições internas que foram criadas para o aproveitamento extremamente favorável das iniciativas. Durante o período de apogeu do sistema internacional de CTI - fins dos anos sessenta a início dos oitenta - condições quase ideais foram criadas no Brasil para o desempenho dos agentes de cooperação. Eram elas: a) inserção racional da CTI na política exterior; b) flexibilidade para aceitar fins próprios e não-próprios definidos para a CTI pelos países avançados; c)

montagem de um sistema nacional articulado de gerência da cooperação técnica; d) implantação de agências internas bem preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar; e) filosofia desenvolvimentista a impregnar a opinião.

Sabe-se que a política exterior do Brasil, entre 1930 e 1990, orientou-se invariavelmente para a promoção do desenvolvimento nacional. Suas fases e suas oscilações históricas advinham das diferentes concepções do desenvolvimento que fizeram curso no país e que foram duas: a idéia de um desenvolvimento nacional autônomo, tocado pela ideologia do nacionalismo econômico, e a idéia de um desenvolvimento integrado e aberto externamente, tocado pela ideologia liberal. Embora nos anos sessenta estas tendências da política exterior tenham se radicalizado, nenhuma delas se impôs com exclusividade nos últimos sessenta anos. Sem abdicar do desígnio de atingir o desenvolvimento em todos os seus níveis, o país pode ser incluído entre aqueles que mantiveram elevado índice de abertura diante de insumos externos de toda sorte e que manifestaram interesse constante pela liberalização das relações econômicas internacionais (6).

A cooperação adensou-se no Brasil, como conceito e como prática política. Na linguagem diplomática e política, o termo "cooperação" manterá seu significado polivalente com que traduziria a filosofia desenvolvimentista que carregava. A cooperação haveria de preencher, mediante mecanismos concretos, a função supletiva consignada à política exterior para o esforço interno de desenvolvimento. Fazia-se constantemente uma avaliação das modalidades hierarquizadas da cooperação, conforme assinalou-se anteriormente, com o fim de medir a capacidade desenvolvimentista de cada uma delas, levando-se em conta os conceitos em voga internacionalmente e as chances de cada uma das modalidades. Observa-se, contudo, que a cooperação internacional adquiriu conotação específica, no quadro da política exterior brasileira, racional e coerente, que se constatou nas últimas décadas, até o regresso liberal dos anos noventa, quando as condições em que ela se praticava foram profundamente alteradas.

O conceito brasileiro de cooperação foi elaborado historicamente com base em três categorias de elementos:

1) *Quanto ao significado político.* A cooperação era utilizada para refletir de forma sintética a essência da política exterior. Realçava, pois, o caráter pacifista e não-confrontacionista dessa política, além de legitimá-la diante da nação e da comunidade internacional. Robustecida com esses atributos, a idéia passou a ser utilizada no discurso político para promover a

união do Terceiro Mundo e firmar uma liderança nessa área, tendo em vista a manipulação dessa força em favor de ganhos externos no seio do diálogo Norte-Sul e Sul-Sul. O discurso cooperativista derramava-se com maior alarde sobre duas áreas contíguas, a América hispânica e a África negra, no intuito de captar simpatia e amizade para encaminhar ações concretas de penetração e realização de interesses.

2) *Quanto aos fins econômicos*. A cooperação era procurada em razão do suporte que insumos externos - empresas, capitais, tecnologias - representavam para realizar as metas do desenvolvimento em três níveis: a indústria de base, a de transformação e a de ponta. Não se tratava de superar o subdesenvolvimento mas de atingir o pleno desenvolvimento. Nos anos sessenta, o modelo de desenvolvimento evoluía da substituição de importações para o de substituição de exportações. O novo comércio de exportação de produtos agrícolas, minérios, produtos manufaturados e serviços de engenharia tornou-se um grande desafio para a cooperação internacional. Sabia-se que sem as novas pautas de exportação o desenvolvimento não avançaria. Tampouco avançaria sem se captar um volume crescente de ciência e tecnologia, sem se enfrentar as dificuldades da competição e da proteção dos mercados.

3) Quanto ao *modus faciendi*. O pragmatismo da política exterior caracterizava a conduta brasileira na captação e implementação da cooperação internacional. A cooperação pragmática era uma cooperação desideologizada, até mesmo despolitizada, que explorava oportunidades com realismo, que criava alternativas diante de obstáculos.

Elaborou-se, portanto, no Brasil, uma noção abrangente e complexa de cooperação internacional, ao ponto de se poder intercambiá-la com a noção de política exterior. Entende-se, assim, por que a cooperação técnica internacional (CTI) tenha ocupado um expaço muito exíguo na linguagem diplomática. Apesar disso, percebe-se uma evolução conceitual no pensamento brasileiro, segundo a qual a CTI transitou de sua acepção primitiva, a assistência técnica, para a de cooperação para o desenvolvimento. Essa evolução conceitual concluiu-se no momento em que se percebeu a potencialidade da CTI promovida pelo sistema da ONU, que incluía a CTPD (Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento) (7). Ao pensamento brasileiro, a cooperação assistencial passou a causar repugnância, visto que se requeria da política exterior uma cooperação econômica, científica e tecnológica a implementar-se entre as partes, em condições cada vez mais igualitárias. A CTI prestada pelo Brasil irá integrar progressiva-

mente a política exterior brasileira com finalidades não-próprias, ou seja, para "criar e aprofundar laços econômicos, tecnológicos e culturais" (8).

Os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) e seus respectivos planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico (PBDCTs), que vigoraram nos anos setenta e oitenta, reconheciam a importância da "transferência de conhecimento" para o desenvolvimento auto-sustentado (9). Nesses planos, bem como nos acordos externos firmados pelo Itamarati, observa-se um dilema posto em termos políticos. Naquelas décadas, o tradicional Acordo Básico de Cooperação Técnica (ABCT) não mais seria reproduzido e sim substituído pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (ABCTCT).

O dilema entre cooperação técnica ou científica e tecnológica que se colocava nos anos setenta e oitenta espelhava a complexa realidade nacional: um país de grandes possibilidades e ao mesmo tempo de necessidades existenciais elementares não satisfeitas. Pretendia-se avançar pelos sofisticados mecanismos da cooperação tecnológica, mas não se podia deixar de carregar o fardo de uma miséria social que persistia e que, entretanto, poderia ser aliviada pela "assistência" técnica ou pela "transferência" de conhecimento.

A regulamentação da CTI no Brasil

A ambigüidade dos fins consignados à CTI e a precária situação que ela ocupou na formulação da política exterior não foram fatores importantes para a experiência brasileira. Não cabia ao país fomentar uma política própria de CTI. Cabia-lhe fazer o que fez: captá-la tal como provinha seja das fontes multilaterais, como o sistema da ONU e dos órgãos pan-americanos, seja dos países prestadores. O país pôde, por certo, influir sobre o destino da cooperação recebida ao dirigir as ações para atividades multiplicadoras do efeito social, e sobre a política de CTI, ao contribuir para a elaboração da noção de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento - CTPD. Não teve em mira, entretanto, discordar das diretrizes ou contrapor-se às normas do prestador.

Como já se observou, a noção de CTI que prevalecia no sistema internacional até a década de sessenta supunha a existência de partes desiguais: um doador, fonte principal dos recursos e fonte exclusiva do conhecimento técnico, e um recipiendário passivo desses recursos e técnicas. Tal relação somente poderia dar-se entre países industrializados e países subdesenvolvidos. A reação a esse conceito primário de CTI esboçou-se na

série das Conferências para o Desenvolvimento promovidas pela ONU nos anos sessenta (UNCTAD, Década do Desenvolvimento). Entre 1967 e 1970 chegou-se a um "consenso", definido dessa forma pela Resolução 2688 da Assembléia Geral de 1970: o mandado que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD recebeu é o de prestar aos países em desenvolvimento a assistência para construir capacidades destinadas à auto-sustentação (11). Evoluía-se, então, da assistência técnica internacional para a cooperação técnica internacional, sendo que este salto de qualidade ocorreu no momento em que o Brasil estava preparado para o esforço contrapartido, condição indispensável para extrair da nova CTI efeitos de desenvolvimento (12).

O consenso de 1970, todavia, não consertou todas as falhas da CTI, que prosseguia desordenada e, de modo geral, pouco eficiente. Os países do Sul, entre os quais o Brasil exerceu destacado papel, exigiram que o PNUD produzisse meios e formas de se estimular a CTI entre países em desenvolvimento.

Em 1974, convocou-se uma Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento - CTPD, que se reuniu em agosto-setembro de 1978 na cidade de Buenos Aires. Consoante o entendimento brasileiro, decidiu-se que a nova modalidade "não se propõe a substituir os programas tradicionais de cooperação, sejam bilaterais ou multilaterais, mas sim a eles se acrescentar" (13). Com a aprovação do Plano de Ação de Buenos Aires, a 12 de setembro de 1978, países como o Brasil poderiam utilizar melhor sua capacidade instalada e superar as relações dependentes inerentes aos mecanismos da cooperação Norte-Sul. Estava, portanto, instituída a cooperação horizontal (14).

Ao agregar-se ao planejamento estratégico do desenvolvimento e ao implementarem-se atividades conjuntas, a CTI transformou-se em instrumento de política exterior de vários países atrasados. Atingiu essa maturidade nos anos setenta, em termos conceituais e práticos, sendo assim entendida pelo governo brasileiro como: "instrumento moderno, eficaz e indispensável de política externa e meio auxiliar de promoção do desenvolvimento sócio-econômico do país" (15).

Um decreto de 21 de outubro de 1969 organizou o Sistema Nacional de Cooperação Técnica. No Ministério das Relações Exteriores localizava-se o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica - DCT, órgão político do sistema. Na Secretaria de Planejamento da Presidência da República localizava-se a Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional - SUBIN, órgão de apoio logístico do sistema. A

SUBIN negociava com as fontes externas Programas de Cooperação Técnica, repassados aos usuários consoante normas consolidadas em dois manuais, um Manual de Cooperação Técnica e um Manual de Cooperação Técnica Nacional, decorrente este último de programa de cooperação técnica interno do país, instituído em 1971 para otimizar a utilização dos parcos recursos advindos da CTI. Em cada Ministério e nas grandes empresas estatais, uma Assessoria Internacional incumbia-se do exame e da aprovação dos projetos pertinentes a seu ramo específico de atividades e, ao mesmo tempo, controlava sua execução junto aos órgãos públicos ou privados, em consonância com o DCT e a SUBIN. Dois outros órgãos eram ainda muito importantes para o Sistema Nacional de Cooperação Técnica: a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, voltada para programas de apoio a consultoria e de exportação de engenharia e tecnologia, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, voltado para programas tanto bilaterais quanto multilaterais, destinados seja à elaboração da política de ciência e tecnologia, seja ao fortalecimento da estrutura científica e tecnológica do país (16).

Não existia no Brasil, portanto, um sistema autônomo de CTI, uma vez que todos os órgãos que dela se ocupavam também se ocupavam de alguma outra modalidade de cooperação internacional, tais como a cooperação financeira, econômica, empresarial, comercial, científica, acadêmica ou tecnológica. Somente em setembro de 1987 criou-se no Ministério das Relações Exteriores a Agência Brasileira de Cooperação - ABC, extinguindo-se a SUBIN e a Divisão de Cooperação Técnica, que era parte do DCT. O sistema brasileiro de CTI somente pôde contar com um órgão central de formulação política, gerência e controle no momento em que o desempenho daquele sistema já havia entrado em decadência.

Modalidades, programas e projetos: o banco de dados

O objetivo principal desse estudo consiste em medir o impacto da CTI do Brasil sobre o desenvolvimento nacional. Para tanto, uma equipe de pesquisadores examinou cerca de 1.300 pastas de documentos referentes a projetos concluídos até 1989 e acompanhados pela SUBIN ou pela ABC. A partir de informações coletadas, num total de 14.163, organizou-se um banco de dados, cuja análise permitiria atingir o objetivo do estudo.

As informações coletadas na documentação eram as seguintes, para cada projeto de CTI: países envolvidos, seu título, a subárea de atuação, o

ato formal que o viabilizou, o local de execução, o início, a duração, o custo para ambas as partes, os órgãos ou agências envolvidos em sua execução, o exame dos resultados do projeto feito sobre os relatórios técnicos e, finalmente, a situação em que se encontrava a documentação de cada pasta, se era completa ou não, precária ou de boa qualidade.

A maneira como se fez a coleta de informações e como se organizou o banco de dados resultou em uma classificação empírica das modalidades, programas e projetos implementados. Embora coincidissem, via de regra, em todos os projetos, as informações foram agrupadas de conformidade com a fonte externa principal.

O PNUD deu origem a dois arquivos de informação: o BRAPNUD com 152 projetos brasileiros e o RLAPNUD com 68 latino-americanos. O Banco Inter-Americano de Desenvolvimento - BID participou em 105 projetos (INTRABID). Outros 25 tiveram em sua origem diversas organizações (COOPMULT). A essa cooperação de caráter multilateral, a cooperação técnica recebida do exterior (CTRE) somou mais 249 projetos que integraram os programas bilaterais elaborados entre o Brasil e seus parceiros tradicionais. Finalmente, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento - CTPD na qual houve participação do Brasil acrescentou ao banco de dados 695 projetos, cuja documentação era freqüentemente incompleta, dificultando o estudo da cooperação prestada pelo Brasil a países da América Latina, Caribe e África negra. O exame da documentação permitiu identificar 333 agências brasileiras ou estrangeiras de cooperação envolvidas na execução dos 1.293 projetos examinados de cooperação recebida ou prestada pelo Brasil. Tudo isso somado era propriamente a totalidade da experiência brasileira de CTI (17).

Sociologia da cooperação

As duas modalidades relevantes de CTI recebida pelo Brasil até 1989 correspondem aos 152 projetos do PNUD (BRAPNUD) e aos 249 projetos da cooperação bilateral (CTRE). Somando-se o tempo de execução desses 401 projetos, chegamos a uma duração de 1.302,30 anos de captação, por parte do Brasil, de boa cooperação técnica externa. Os 25 projetos de cooperação multilateral (COOPMULT) acrescentariam mais 20,6 anos, porém não se trata nesses casos de cooperação sempre recebida, de vez que neles o Brasil figura por vezes como prestador. Nessa condição de prestador, o Brasil se encontra na maioria dos 68 projetos do PNUD para a América

Latina (RLAPNUD), que somaram 184,4 anos de execução, e na quase totalidade dos 105 projetos do BID (INTRABID) e dos 694 projetos de cooperação entre países em desenvolvimento (BRACTPD).

Durante o período de apogeu da CTI - fins dos anos sessenta a início dos anos oitenta - os parceiros prestadores do Brasil para a cooperação recebida nas duas modalidades relevantes (BRAPNUD e CTRE) contavam entre os de mais elevada capacidade internacional. Os 249 projetos de CTRE foram implementados no Brasil por um seleto clube de países prestadores bilaterais: Alemanha (89), França (65), Japão (39), Canadá (22), Itália (17) e Grã-Bretanha (16). Além desses, foi localizado apenas um projeto dos Estados Unidos.

Por outro lado, a cooperação multilateral gerenciada pelo PNUD acionou as agências competentes do sistema ONU de CTI: os 152 projetos tiveram a participação da FAO (37), UNESCO (18), OIT (16), UNIDO (13), AIEA (10), OMS (7). Afora estes projetos que integram o banco de dados, outros de grande envergadura eram executados por agências brasileiras que contratavam, sob os auspícios do PNUD, especialistas estrangeiros. O país encontrou, pois, o caminho adequado ao suprimento que buscava.

Quadros da melhor inteligência mundial que operava a CTI foram atraídos para o Brasil naquele período, por condições propícias à execução de projetos criadas nesse país por agências nacionais de excelente padrão. Tais agências dedicavam-se a atividades diversas, como o treinamento de pessoal, a pesquisa, a produção, a melhoria da produtividade, a comercialização (embalagens, conservação), atuando em quase todas as áreas de suporte do desenvolvimento: indústria, comunicação, desenvolvimento regional, agricultura, mineralogia, alimentação, gerência, universidades. Os projetos BRAPNUD e CTRE eram bem sucedidos precisamente porque selecionavam a cooperação de pessoal e agências nacionais de nível adequado. Dois fatores internos agiam para elevar de muito a capacidade de atração de técnicos e peritos estrangeiros de alta qualificação: a segurança quanto ao êxito do projeto a ser executado e a extensão de seus benefícios para a mais ampla possível camada da população. A CTI do Brasil cumpria, na medida de seu alcance, a função social que o modelo de desenvolvimento menosprezava.

A cooperação técnica disseminava-se através de centenas de agências de execução, as quais cobriam as mais diversas áreas de atuação e se espalhavam pelas regiões do país. O Rio Grande do Sul, o Paraná e o Distrito Federal estimulavam a pesquisa agrícola, visando a melhoria da qualidade e da produtividade; São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro desenvolviam projetos na

área industrial e de tecnologia de alimentos; a fruticultura e a piscicultura situavam-se em grandes regiões geográficas; irrigação e desenvolvimento regional modificavam as condições do Nordeste; Rio Grande do Sul e Minas Gerais modernizavam sua produção de derivados do leite.

As intenções expressas através dos objetivos traçados pelos 401 projetos de cooperação recebida, aprovados pelo PNUD e pelos governos estrangeiros envolvidos (BRAPNUD e CTRE), nos levam a concluir sobre a existência das seguintes subáreas de atuação da CTI no Brasil:

1) Objetivos diversificados: 68 projetos de pesquisa, 82 de desenvolvimento, 28 de treinamento, 30 de planejamento, 35 de tecnologias, 28 de ensino e Universidade, 8 de desenvolvimento regional e 7 de meio ambiente.

2) Área agrícola: 33 projetos, com ênfase decrescente para tecnologias de alimentos, irrigação, florestas, pecuária, laticínios, fruticultura, pesca, controle de pragas.

3) Área industrial: 27 projetos, com ênfase descrescente para telecomunicações, energia elétrica, metalurgia, aplicações nucleares, siderurgia.

4) Área de engenharias: 28 projetos diversificados pelos variados ramos da engenharia.

As modalidades de CTI de menor impacto social, vale dizer os 173 projetos latino-americanos (RLAPNUD e INTRABID), voltavam-se sobretudo para o treinamento de pessoal que se fazia através de seminários, cursos e estágios diversos.

Um balanço envolvendo todos os 699 projetos de CTI do Brasil - excluída apenas a CTPD - indica que se obtiveram resultados globais em três dimensões: a) quanto à habilitação e capacitação de pessoal, registra-se uma cooperação entre centenas de técnicos estrangeiros e milhares de técnicos brasileiros, seja mediante atividades de ensino e pesquisa, seja mediante experiências ou aplicações concretas de conhecimentos; b) quanto à disseminação do bem-estar social, registra-se a cooperação para o aumento da produção e da produtividade em setores agrícolas vinculados sobretudo à diversificação e à oferta de alimentos, tais como a produção de frutas, de peixe, de laticínios, a melhoria das embalagens e processos de conservação, transporte e comercialização de alimentos perecíveis; c) quanto a setores estratégicos do desenvolvimento, registra-se a cooperação nas mais variadas engenharias, nas telecomunicações e nas indústrias de base, além do planejamento do desenvolvimento regional ou setorial.

Nessas décadas de apogeu da experiência, a CTI do Brasil gozava de

bom conceito na comunidade internacional. A elevada demanda externa por cooperação técnica brasileira bem o comprova. Nos arquivos da Agência Brasileira de Cooperação foram localizados 694 projetos em que o país deveria figurar como prestador em alguma área de apoio ao desenvolvimento do Terceiro Mundo. A experiência brasileira dos anos setenta tornara-se conhecida e era bem conceituada tanto nas agências do Norte, prestadoras de CTI, quanto nas agências recipiendárias do Sul. Dos 152 projetos BRAPNUD concluídos até 1989, 111 tiveram início antes de 1980. A CTRE apresentou uma evolução similar: dos 249 projetos, dois terços (151) tiveram início antes de 1980. Pode-se argumentar que a Conferência de Buenos Aires de 1978, ao determinar ao PNUD que organizasse e apoiasse a CTPD, teria despertado o interesse do Terceiro Mundo pela CTI brasileira. O argumento é correto, porém sem credibilidade e sem confiança não teria havido tamanha demanda por cooperação técnica do Brasil.

Dentre os 694 projetos BRACTPD, apenas 2 tiveram início nos anos sessenta e 26 nos anos setenta. A quase totalidade da demanda foi, portanto, encaminhada na década de oitenta, quando declivana sensivelmente o número de projetos novos relativos à CTI recebida pelo Brasil. Estaria o país transformando-se de recipiendário em prestador de CTI? O número de iniciativas indicava que sim. Além dos 694 projetos referidos, o Brasil ainda figurava como prestador na quase totalidade dos 68 projetos RLAPNUD e nos 105 INTRABID. Dentre os primeiros, 36 tiveram início antes de 1980, nenhum dentre os segundos.

A boa imagem de país em desenvolvimento espalhava-se, pois, nos anos setenta, pelo hemisfério sul, gerando na década seguinte a grande demanda por cooperação. Dentre os 694 projetos BRACTPD, os países da América hispana e do Caribe encaminharam cerca de dois terços (475), a África 171, a Ásia 37 e a Europa 11. Chegaram às agências brasileiras projetos oriundos de 61 países ao todo. O país que solicitou o maior número de ações de cooperação foi o Peru (46), seguido por Costa Rica (41), Paraguai e Moçambique (36), Equador (34), México (33), Argentina e Uruguai (32), Colômbia (30). Entre 20 e 29 pedidos foram apresentados por Bolívia, Guiana, Angola, Senegal e Honduras; entre 10 e 19 por Chile, Venezuela, El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Trinidad e Tobago, Panamá, República Dominicana, Gana, Guiné-Bissau, Índia e China; entre 5 e 9 por Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Tanzânia, Nigéria, Portugal e Haiti.

A CTI prestada pelo Brasil atingia certamente seus objetivos políticos, que eram o fortalecimento da amizade com o Terceiro Mundo e a criação

de condições propícias para a penetração de interesses econômicos, como a exportação de manufaturados e de serviços de engenharia. Não há certeza quanto a consecução dos fins próprios da CTI requerida externamente. Estaria o país gerando uma expectativa que iria realizar nos anos oitenta ou estaria preparando uma frustração de proporção hemisférica?

As áreas e subáreas de atuação para as demandas que chegavam ao país indicavam que a capacidade do Brasil era avaliada como sendo praticamente ilimitada. A cooperação assistencial dar-se-ia em aspectos tão variados de transferência de conhecimentos e técnicas, que somavam mais de uma centena, de acordo com as informações de nosso banco de dados. Como se o país houvesse captado a CTI do Norte, processado sua assimilação e adaptação, e se dispusesse a repassá-la ao Sul.

Repertório dos resultados

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD

A superioridade da CTI gerenciada pelo PNUD sobre as outras modalidades, inclusive a bilateral, manteve-se nas últimas décadas. Essa superioridade resultava de atributos que lhe eram próprios: o planejamento estratégico, a vinculação de seus programas aos órgãos da ONU, a flexibilidade de seus programas, a universalidade de sua atuação e uma certa mentalidade ideológica e política a animá-la. O PNUD nasceu em 1965 com a fusão da EPTA (Expanded Program of Technical Assistance, 1947) com a UNSP (United Nations Special Fund, 1958). O sistema das Nações Unidas previa fundos para a CTI, que seriam constituídos pelas contribuições de seus países membros, podendo cada qual requisitar sua própria contribuição para benefício próprio. A sede central do PNUD localiza-se em Nova Yorque, em prédio próprio, e seus escritórios regionais espalham-se por cerca de 150 países em desenvolvimento. A partir de 1971, a ONU passou a controlar a CTI pelo planejamento sistemático.

Desde 1972, Brasil e PNUD implementaram quatro programas qüinqüenais de CT, estando o quinto (1992-96) em execução. Os objetivos do Brasil evoluíram nesses últimos vinte anos de CT planejada. Enquanto foi possível, procurou-se forçar a transferência de ciência e tecnologia para setores de ponta do desenvolvimento pouco afetados pela cooperação bilateral, dado

que os países prestadores dessa modalidade receavam fazê-lo para não prejudicar seus interesses econômicos e comerciais; a tecnologia de ponta só viria em pacotes controlados pelo país de origem, sob a forma de negócio rentável. Já o PNUD, por certo descuido dos anos setenta, efetuava alguma transferência em setores avançados, mas isso ocorria apenas quando o país recipiendário reunisse boas condições e fosse suficientemente esperto.

Nos dois primeiros programas Brasil-PNUD (1972-76 e 1977-81), os projetos destinavam-se a prioridades estratégicas que beneficiavam o país nas áreas de ciência e tecnologia, recursos humanos, agricultura e abastecimento, Universidades. O PNUD previu recursos próprios de 30 milhões de dólares para cada programa, porém, desde o segundo, o governo brasileiro passou a somar recursos adicionais para o custeio das despesas internas, reservando os dólares do PNUD exclusivamente para obtenção de insumos externos. Ampliava-se, assim, o efeito da cooperação. Nos anos setenta, ela foi importante para o progresso alcançado na indústria aeronáutica, nas telecomunicações, nos correios, nos transportes rodoviários e ferroviários, para o programa nuclear e para programas de pós-graduação nas Universidades. Ajudou a preparar recursos humanos para estas e outras áreas sensíveis, como a de pesos e medidas, controle de qualidade do aço, sistema nacional de patentes, normalização técnica.

Os programas do PNUD contribuíram para consolidar alguns centros importantes de pesquisa. A Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias - EMBRAPA fortaleceu seus centros de pesquisa do trigo em Passo Fundo, da soja em Londrina, da pecuária de leite em Coronel Pacheco e da pecuária de corte em Campo Grande. A Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF e o Instituto de Tecnologias de Alimentos de Campinas - ITAL beneficiaram-se em grande escala com a execução de projetos conjuntos. O mesmo pode-se dizer do sistema nacional de controle de qualidade de drogas e medicamentos, que era então uma responsabilidade do Instituto Adolfo Lutz da Fundação Osvaldo Cruz - FIOCRUZ. A Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental - CETESB e a Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente - FEEMA recebiam especialistas e desenvolviam estudos para controle de qualidade ambiental (ar, água etc). Os órgãos de planejamento regional - SUDESUL, SUDECO, SUDENE E SUDAM - utilizavam assessorias externas de alto nível para aperfeiçoar o desempenho de suas funções.

O Terceiro Programa Qüinqüenal (1982-86) foi elaborado sob o

impulso do otimismo anterior. As condições favoráveis dos anos setenta não se repetiriam, todavia, na cooperação técnica entre o Brasil e o PNUD na década seguinte. Internamente, o país mergulhou na "crise da dívida externa", na recessão e na hiperinflação. O planejamento do desenvolvimento e seu ritmo foram profundamente afetados. O país atravessou a década e entrou nos anos noventa consumindo resultados anteriores. Externamente, registravam-se pressões dos países desenvolvidos, cada vez mais conclusivas no sentido de isolar dos tradicionais veículos de CTI a transferência de tecnologias de ponta para países de desenvolvimento médio como Brasil, Argentina, México, Chile, América Latina em geral. África e Ásia concordavam, aliás, porque assim esperavam receber um volume maior de recursos. Com efeito, os recursos destinados pelo PNUD ao Brasil sofreram redução de 50% nos três últimos programas qüinqüenais. Novo fator de deterioração verificou-se com a expansão do quadro de pessoal do PNUD e das agências do sistema ONU que operavam a CTI, e com o conseqüente aumento de despesas burocráticas em detrimento das atividades fins. Ao final dos anos oitenta, com o colapso do socialismo, o fim da guerra fria, o esfriamento do diálogo Norte-Sul e o regresso liberal, a CTI reverteu a uma situação extremamente precária. Ao invés de agir sobre o desenvolvimento, tendia a sanar doenças localizadas do subdesenvolvimento, tais como a miséria e a pobreza, ficando aquele por conta da livre iniciativa e das leis de mercado. Tombavam por terra a ideologia desenvolvimentista dos anos sessenta e setenta e a solidariedade da comunidade internacional.

Apesar dessa deterioração geral, como reflexo da situação anterior a ela, o Terceiro Programa Brasil-PNUD ainda se propunha a fortalecer o sistema nacional de ciência e tecnologia, guiado pelo princípio norteador da política exterior, que era alcançar a autonomia e realizar o desenvolvimento em todos os seus graus. O processo de democratização que o país atravessava explica, entretanto, uma maior preocupação com os problemas sociais, perceptível na busca pela CTI de tecnologias aplicáveis à saúde pública e à alimentação. Evitava-se o extremo de vincular a CTI a programas assistenciais, mesmo porque o país havia rechaçado tal filosofia décadas anteriores.

Com o quarto (1987-91) e o quinto (1992-96) programas qüinqüenais Brasil-PNUD, as condições adversas verificadas nos anos oitenta levam a termo o ciclo histórico dos últimos 50 anos: organização, apogeu e declínio da CTI de apoio ao desenvolvimento. Observam-se, com efeito, desde 1987, o peso da burocracia nos próprios objetivos do programa - esvaziamento de seu sentido criativo - e a conversão da CTI em programa assistencial de feição

caritativa. A Agência Brasileira de Cooperação - ABC, criada precisamente naquele ano de 1987 como órgão central de formulação e controle da CTI do Brasil, nasceu afetada por uma crise de identidade: como dar sentido à cooperação Brasil-PNUD que não fosse usar a quota própria do país; como dar continuidade à política anterior, se a transferência de tecnologia foi obstruída; como usar a CTI para apoiar os objetivos não-próprios da política exterior, se esta perdia seus rumos? Faria sentido subordinar a CTI aos fins sociais caritativos ou a extinção da miséria nada tinha a ver com ela? (18).

Voltemos à análise dos 152 projetos BRAPNUD concluídos até 1989. Nosso interesse consiste em avaliar seus resultados. Para tanto, a condição prévia é fornecida pelo estado da documentação existente na instituição central de controle, a SUBIN, depois a ABC. Cada projeto deu origem a uma pasta que reunia os documentos de seu acompanhamento: correspondência das agências externas e internas com o órgão central, projeto, revisões, prestação de contas e relatórios técnicos. A adequada avaliação de resultados não pode ser feita na ausência do projeto e dos relatórios parciais e finais. A displicência ou a competência de um órgão central de controle da CTI mede-se, pois, pela situação da documentação.

Dos 152 projetos analisados, 83 apresentam documentação completa, 56 incompleta - geralmente sem o projeto ou um relatório - e 13 apresentam documentação precária - geralmente projetos não concluídos ou abandonados por redução do orçamento do PNUD. Para avaliação dos resultados efetivos, agrupamos os projetos nas subáreas de atuação abaixo descritas.

1) Treinamento de pessoal e planejamento do desenvolvimento regional

Esse conjunto é composto de projetos gerais de alcance nacional. A documentação tornou possível o exame dos resultados de 17 projetos e impediu, em razão de sua precariedade, o exame de 13 outros. A proporção não é, portanto, favorável a esse tipo de projeto de treinamento de pessoal e de planejamento. Dois projetos importantes foram executados (BRAPNUD 82/001 e 76/023) para o treinamento de pessoal das instituições de gerência de ciência e tecnologia (CNPq, FINEP, CAPES, IBICT etc), dando solidez à meta do II Plano Nacional de Desenvolvimento em gerência de ciência e tecnologia.

A cooperação da OIT serviu a 4 projetos notáveis dirigidos à formulação de políticas públicas e à criação de órgãos de planejamento de recursos

humanos (BRAPNUD 70/550 e 81/001) ou ainda para habilitar o Centro Nacional de Aperfeiçoamente de Pessoal para Formação Profissional - CENAFOR ao perfeito exercício das funções de formação profissional (70/542 e 75/035). Bons resultados foram igualmente alcançados com projetos voltados para finalidades específicas: elaboração e controle de projetos de CTI ou de desenvolvimento regional, planejamento do desenvolvimento nacional, organização do sistema nacional de formação de mão-de-obra, controle e orientação do mercado de trabalho, promoção comercial no exterior, tecnologias de educação especial para excepcionais.

2) Desenvolvimento regional

A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF obteve a cooperação da FAO para dois programas (74/008 e 78/007), cujos projetos beneficiaram o Nordeste brasileiro com estudos técnicos, irrigação, pecuária e agricultura. O desenvolvimento do Nordeste ainda seria objeto de estudos e iniciativas, envolvendo diversas agências externas e internas em quatro projetos bem executados. A região do alto Paraguai, então uma zona de expansão agrícola situada a oeste do país, teve seu desenvolvimento estrategicamente programado (74/028), o mesmo ocorrendo com a bacia do rio Jaguarão no extremo Sul do país (71/561). Três outros projetos de desenvolvimento regional não apresentaram relatórios com que se pudesse avaliar seu impacto sócio-econômico.

3) Agricultura e alimentação

Essa área de atuação da CTI gerenciada pelo PNUD foi aquela em que o país obteve os maiores benefícios sociais: 44 projetos sobre 152, dentre os quais apenas 6 não apresentaram relatórios suficientes para análise dos resultados.

Técnicos da FAO e de outras agências externas, inclusive de Universidades, juntamente com especialistas brasileiros lotados em órgãos diversos, dedicaram-se ao planejamento da política agrícola do país e ao treinamento de pessoal para execução ou acompanhamento de trabalhos no campo (5 projetos importantes). A FAO auxiliou na organização do Sistema Nacional de Informação e Documentação Agrícola (SNIDA) junto ao Ministério da Agricultura, que resultou em um sistema modelo para países

do Terceiro Mundo (72/020 e 82/012). Também colaborou com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para o aperfeiçoamento da estatística agrícola (77/004). O Serviço Nacional de Formação Profissional Rural - SENAR teve o apoio técnico da OIT para seu desempenho (75/011 e 77/016). Quatro outros projetos cuidavam da melhoria da infra-estrutura agrícola: drenagem, irrigação, energia, estocagem, estradas.

A expansão e a melhoria do gado de leite, bem como a geração e a difusão de tecnologias para produção de alimentos derivados do leite envolveram a FAO, o ITAL e a EMBRAPA em projetos audaciosos (75/015, 75/029 e 79/010). Essas e outras agências levaram a bom termo projetos similares para o gado de corte (71/552, 75/023 e 82/015). Os imensos recursos da pesca brasileira, tanto fluvial quanto marítima, deveriam ser postos ao alcance de consumidores em maior número (69/022, 69/543, 78/004 e 79/017). A fruticultura tropical desenvolveu-se na Bahia mediante esforços conjugados de órgãos regionais com a FAO (71/555). A produção de outros alimentos, bem como o controle de pestes e pragas da agropecuária não eram esquecidos, tampouco as condições de comercialização (6 projetos). Ao mesmo tempo, agências especializadas (FAO, UNIDO, ITAL, CETEC E CEDEP entre outros) ocupavam-se com a apropriação de tecnologias de alimentos (produção, industrialização, conservação e embalagem), tendo em vista repassá-las ao setor privado (73/017, 76/026, 79/017, 82/030). A pesquisa e o desenvolvimento florestal (produção de mudas, conservação de parques, conservação do pantanal matogrossense) reuniram peritos da FAO e do IBDF em 4 projetos bem sucedidos.

4) Indústria, qualidade industrial e telecomunicações

Estas subáreas de atuação somaram 17 projetos, dentre os quais 5 foram descartados de nossa análise por falta de documentação. A siderurgia brasileira assimilou conhecimentos estratégicos, sobretudo através da colaboração da UNIDO, para seu planejamento global (75/012), gerência (75/003), formação técnica (74/001) e qualidade industrial (75/003). Estudos sobre padronização e controle da qualidade industrial beneficiaram variados ramos da indústria (75/018 e 82/020). Dois projetos voltaram-se para o desenvolvimento industrial do Nordeste (70/001 e 80/006).

A cooperação entre a *holding* brasileira TELEBRAS e a International Telecommunications Union - ITU da ONU ajudou a consolidar o sistema de telecomunicações do país mediante resultados importantes para a transferên-

cia de tecnologias, o treinamento de pessoal, a inovação tecnológica e a expansão da indústria (antenas, microondas, produtos eletrônicos e equipamentos diversos, transmissão por satélites). Tinha-se em vista o abastecimento interno e a exportação de bens e serviços (71/520, 71/011, 74/009 e 82/032).

5) Aeronáutica

A aeronáutica foi mais uma área em que se constatou a transferência de tecnologias de ponta. A International Civil Aviation Organization - ICAO, da ONU, intermediou projetos que envolveram órgãos e empresas brasileiras (Centro Tecnológico da Aeronáutica e EMBRAER) para obtenção de resultados concretos em termos de proteção de vôo, informatização, aeroportos e homologação aeronáutica para venda e exportação de aeronaves (73/004, 74/004, 82/005, 6 e 7).

6) Energia elétrica e álcool combustível

A dependência externa de energia era um gargalo de estrangulamento do desenvolvimento econômico nos anos setenta. A cooperação estabeleceu-se entre a UNESCO e a FINEP para o planejamento de decisões na área de energia (82/004), entre a UNIDO e a Secretaria de Tecnologia Industrial - STI para viabilizar a substituição de insumos energéticos na indústria (82/003), entre a UNIDO, a FAO e órgãos do Ministério da Indústria e Comércio para substituição do petróleo e produção de etanol (77/008 e 82/002). A ELETROBRAS, *holding* do setor elétrico, sediou um projeto de 8 anos para treinamento e pesquisa em engenharia elétrica (76/007).

7) Tecnologia nuclear

A Agência Internacional de Energia Nuclear - AIEA envolveu-se em 8 projetos de cooperação com um instituto da Universidade de São Paulo ou com a Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN. A documentação depositada na ABC não é suficiente para a análise dos resultados. As intenções se voltavam para a pesquisa, o desenvolvimento da tecnologia nuclear aplicada à agricultura e para a operação de usina nuclear.

8) Transportes

O treinamento de pessoal e o equipamento técnico da marinha mercante foram aperfeiçoados através de dois projetos executados com êxito pela Organização Marítima de Comércio Internacional e um centro de instrução da Marinha brasileira (71/554 e 76/015). Um longo estudo foi desenvolvido para melhorar o planejamento do setor rodoviário do país (74/012).

9) Saúde

Dentre os sete projetos executados na área da saúde, seis não recolheram à ABC todos os documentos necessários a seu controle. A Organização Mundial da Saúde - OMS e a Fundação Osvaldo Cruz aparecem na maioria deles, com o objetivo de consolidar um sistema nacional de controle de saúde e de qualidade de medicamentos (82/025, 71/563, 77/006).

10) Universidades

Inúmeros projetos referidos acima tiveram a colaboração de Universidades. A UNESCO estabeleceu, outrossim, a cooperação para o reforço de áreas fundamentais de ensino e pesquisa: com a Universidade de Campinas para a química (77/003), com o CNPq e a Universidade Federal de Santa Catarina para a política em ciência e tecnologia (76/022), com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a engenharia hidráulica (75/007) e para a hidrologia (67/527), com a Universidade de Brasília para a eletrônica e a computação (71/016), com a Universidade de São Paulo para a oceanologia (79/003). A Organização Metereológica Mundial da ONU executou projeto conjunto com a Universidade Federal do Rio de Janeiro para a meteorologia (68/021). Para a maioria desses projetos, não foram encontrados os relatórios finais nos arquivos compulsados, restando destarte a dúvida quanto aos resultados alcançados.

11) Patentes, pesos e medidas

Tanto o sistema brasileiro de patentes coordenado pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI (71/559) quanto o de pesos e medidas do Instituto National de Pesos e Medidas - INPM (71/560) tiveram seu desempenho aperfeiçoado pela assistência da CTI.

12) Recursos hídricos e controle ambiental

Órgãos diversos do sistema ONU (FAO, OMS, OMM, UNESCO) e do Brasil (ministérios, secretarias, superintendências, empresas) implementaram com bons frutos seis projetos destinados ao levantamento, conservação e aproveitamento de recursos hídricos (66/521, 72/010, 75/033, 82/009, 82/011 e 82/031). Um importante projeto, embora tenha sido mal conduzido pela direção brasileira, desenvolveu estudos e apresentou propostas para o controle ambiental da imensa costa marítima (82/010). Outro produziu resultados inovadores para o saneamento urbano de baixo custo (85/001). A OMS assistiu a dois projetos de controle ambiental, um no Rio de Janeiro (73/003) e outro em São Paulo (71/547).

A cooperação técnica bilateral recebida - CTRE

A cooperação técnica que o Brasil recebe de países desenvolvidos regula-se geralmente por um acordo básico, nos termos do qual elaboram-se notas verbais, ajustes e *memoranda*. O planejamento é feito em reuniões bilaterais. Essa cooperação envolve, em princípio, transferência de conhecimentos e técnicas entre agências de ambos os lados, que executam projetos conjuntos. Os mecanismos operacionais se reduzem praticamente à vinda de peritos estrangeiros para missões específicas (projeto), ao treinamento de pessoal brasileiro no Brasil ou no exterior e à doação de equipamentos (19).

Freqüentemente, essa cooperação técnica bilateral vincula-se, no Brasil, aos grandes empreendimentos econômicos e financeiros do país de origem, dando-lhes suporte acessório em termos políticos, psicológicos e operativos. Ela serve, portanto, à integração de ambas as nações, conquanto não se descuide de realizar interesses bilaterais que, no caso do Brasil, significavam apoiar o desenvolvimento social, econômico e tecnológico.

O controle dos projetos é feito pelas respectivas agências governamentais incumbidas da cooperação técnica. No Brasil, criada em 1987, a Agência Brasileira de Cooperação - ABC não recebia toda a documentação adequada ao controle das ações de cooperação: correspondência, projeto, ajustes, notas verbais e relatórios. Tampouco havia condições para concluir sobre a importância dos recursos alocados pelos países de origem (estimados em 100 milhões de dólares anuais nos anos oitenta) e pelo Brasil, como contrapartida. Apenas 30 sobre 249 projetos analisados continham relatórios

técnicos indispensáveis à avaliação de desempenho, 160 continham o projeto e a quase totalidade reunia correspondências diversas, incluindo notas verbais e ajustes. Em razão de estar a documentação incompleta, 80 projetos ficaram sem comprovação de resultados. Embora isso não signifique necessariamente inexistência de resultados, significa necessariamente negligência por parte do órgão brasileiro de controle.

Nos anos setenta e oitenta, os projetos CTRE pulverizavam-se em dezenas de subáreas de atuação, o que denota uma fraqueza na elaboração de programas conjuntos que atendessem com marcada prioridade interesses do desenvolvimento nacional. Eram geralmente pequenos projetos que intercambiavam viagens de peritos e treinandos ou assessorias a inúmeras agências brasileiras para fins específicos. Percebe-se, todavia, alguma orientação precisa, por parte da Itália para a modernização do transporte ferroviário, do Japão para a pesquisa agrícola no cerrado, da França para a cooperação científica com Universidades brasileiras e a concessão de bolsas para realização de estudos em Universidades francesas, da Alemanha que operava projetos vigorosos em áreas de tecnologias avançadas. Dessa forma, a CTRE completava e ampliava os benefícios em quase todos as subáreas de atuação do PNUD, utilizando peritos de agências do sistema ONU de cooperação e de agências nacionais, que aperfeiçoavam a capacidade operacional das agências brasileiras, geralmente as mesmas.

A cooperação interamericana - RLAPNUD e INTRABID

Afora a chamada CTPD, até 1989 dois programas importantes de cooperação entre países da América Latina e Caribe foram implementados: o RLAPNUD com 68 projetos e o INTRABID com 105. Nesses últimos, o Brasil figura como prestador de cooperação em sua quase totalidade, ao passo que no RLAPNUD as atividades envolviam simultaneamente pessoas de inúmeros países da região. Os documentos encontrados são adequados para o estudo dos resultados em 15 projetos RLAPNUD; apenas três projetos INTRABID apresentaram relatório técnico.

O PNUD orientou sua ação multilateral na América Latina para a promoção de cursos, seminários, congressos e publicações. As ações tinham em vista treinamentos diversos, integração regional, cooperação universitária, criação de redes de informação sobretudo para a expansão do comércio regional ou modernização de órgãos administrativos. O setor produtivo muito raramente era objeto dessa cooperação.

Os projetos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID reduziram seu raio de ação seja à vinda de técnicos ao Brasil, seja à viagem de técnicos brasileiros aos países da região, na grande maioria dos casos com a finalidade de promover a capacitação de pessoal. O treinamento, que era coordenado por técnicos e instituições, voltava-se para as subáreas de educação, serviços, administração pública, informação e, em alguns casos, para a área de produção agrícola ou industrial. O Brasil aparece como solicitante de cooperação em 18 dos 105 projetos encontrados e como prestador em 87. Procurava conhecer experiências de países vizinhos na área de desenvolvimento rural, educação à distância, planejemento em ciência e tecnologia, formação profissional e desenvolvimento regional.

A cooperação prestada pelo Brasil - CTPD

A cooperação técnica prestada pelo Brasil aos países em desenvolvimento (CTPD) registrada nos arquivos da ABC nem sempre correspondeu a projetos formais. As ações previstas de cooperação traduzem mais precisamente a demanda por cooperação que chegava ao governo ou às agências brasileiras. Elas impressionam pela quantidade: 694 iniciativas.

O estado da documentação é o mais precário de todas as modalidades existentes. Nas pastas da ABC, para cada ação de cooperação existe alguma correspondência, mas apenas 90 incluem o projeto e 87 o relatório. Os executores brasileiros eram as mesmas agências que no Brasil assimilavam a CTI prestada pelos países do Norte, mas não se tem informação suficiente acerca das agências externas envolvidas nessa CTPD. Quanto às fontes de financiamento, além de órgãos dos próprios governos, contribuem o PNUD, as agências da ONU e, em menor escala para a cooperação entre os países da região, a OEA e o BID. A insuficiência de documentos não permitiu identificar a fonte de 243 projetos.

A CTPD do Brasil vinculou esse país como prestador de CTI a 61 países da América Latina, Caribe, África e Ásia. As subáreas de atuação revelam que a gama de atividades solicitadas às agências brasileiras cobria todos os setores em que se processava a CTI Norte-Sul: transferência de conhecimentos e técnicas, treinamento, pesquisa, serviços e setores produtivos.

A precariedade da documentação tornou impossível tirar conclusões seguras acerca dos resultados para a modalidade em seu conjunto. Em 600 casos, nada consta acerca de resultados; a confirmação da aprovação do projeto não foi registrada em 472 casos. A correspondência existente deixa

transparecer enormes dificuldades burocráticas para o deslocamento dos peritos entre os países, bem como a falta de disposição por parte dos peritos brasileiros em aceitar missões a país sobre o qual o nível de conhecimento no Brasil era precário. A cooperação fazia-se principalmente através da vinda de pessoas a serem treinadas no próprio Brasil.

Conclusões

Os benefícios que a cooperação técnica internacional do Brasil auferiu, nas últimas décadas, para apoiar seu esforço de desenvolvimento, devem ser tributados sobretudo à cooperação mediada pelo PNUD (BRAPNUD) e à cooperação bilateral recebida das nações avançadas do Norte (CTRE), visto que a cooperação interamericana desviou-se em boa medida das atividades de efeito social para promover reuniões de burocratas. Os fatores internos responsáveis pelo êxito da CTI do Brasil foram a criação de um sistema nacional eficiente e racional para absorver a cooperação e a elevada capacidade de atração exercida sobre os agentes externos. Os resultados foram relevantes para o desenvolvimento brasileiro nas mais variadas áreas básicas de atividades, na medida em que afetavam as condições de vida da população. Em particular, com a CTI, ampliou-se enormemente a quantitade, a variedade e a qualidade dos alimentos produzidos e comercializados; melhorou a capacitação profissional no campo e na cidade e a prestação de serviços pôde estender-se a novas camadas da população.

O Brasil procurou e teve êxito até certo limite em extrair da inteligência internacional conhecimentos e tecnologias avançadas. Mas o objetivo de repassá-los aos agentes sociais não foi alcançado como convinha. Um volume significativo de conhecimentos socialmente úteis permaneceu enclausurado em relatórios não divulgados. Assim mesmo, a experiência brasileira de cooperação técnica produziu efeitos sociais de grande alcance, em razão da multiplicidade de projetos através de cujas ações atingiam-se numerosos grupos de produtores e consumidores.

O controle do órgão central de governo (SUBIN, depois ABC) sobre a execução dos projetos nas diversas modalidades de CTI não foi suficiente. Falha muito mais grave observou-se quanto à cooperação prestada pelo Brasil aos países em desenvolvimento. Apesar de preencher os requisitos para tal, apesar da enorme demanda registrada por parte desses países, apesar do propalado terceiro-mundismo da política exterior do Brasil nas últimas décadas, o país não formulou uma política de cooperação técnica em

favor dos países atrasados e sua precária atuação a tal respeito não se pode qualificar senão de decepcionante. Esse problema permanece sem solução nos anos noventa.

A experiência brasileira de CTI nas últimas décadas leva a crer que, em razão do estágio de desenvolvimento alcançado e da maturidade das agências, empresas e Universidades do país, convém desativar nos anos noventa todas as tradicionais modalidades de cooperação técnica recebida. Na verdade, já se caminhava no sentido da mudança desde os anos setenta. A cooperação internacional será, todavia, adequada ao desenvolvimento auto-sustentado se vier a preencher com rigor os novos requisitos: restringir-se à área científica e tecnológica, fazendo-se com responsabilidades e vantagens de ambos os lados; orientar-se para subáreas de atuação de maior impacto sobre as condições de vida da grande população; despir-se de todo caráter assistencial inerente seja à tradicional cooperação técnica, seja ao gênero recente de cooperação caritativa.

NOTAS

1 Agradecemos à direção e aos funcionários da ABC pelas facilidades para a pesquisa. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelas bolsas com que se pôde constituir o grupo de trabalho. A meus alunos da Universidade de Brasília que o compuseram: Josinei de Assis, Mauro Teixeria de Figueiredo, Tânia Maria Pechir Gomes, Márcia Foresti de Matheus Cota, Danilo von Sperling e Patrícia Helena Vicentin.

2 Ver BLACK L. *A estratégia da ajuda externa* (Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1968). DOMERGUE M. *Technical Assistance: Theory, Practice and Policies* (N. York: Praeger, 1968). UNDP - United Nations Development Programme, *Programme Evaluation* (Genebra: 1992). FUNCEX - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, *Estudo do sistema interministerial de cooperação técnica* (Rio de Janeiro: 1985, v. I, p. 1-10).

3 Ver COLARD D. *Les relations internationales depuis 1945* (Paris: Masson, 1991). VAÏSSE M. *Les relations internationales de 1945 à nos jours* (Paris: A. Colin, 1991). VIZENTINI P. G. F. *Da guerra fria à crise (1945-1990)* (Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1990).

4 FUCHS Y. *A cooperação: ajuda ou neocolonialismo* (Lisboa: Estampa, 1974). SCARABOTOLO H. A. *A cooperação internacional em Educação, Ciência e Cultura* (Rio de Janeiro, MRE, 1968). MENDE T. *Ajuda ou recolonização? As lições de um fracasso* (Lisboa: Dom Quixote, 1974). PEREIRA M. V. (org.) *Cooperação internacional* (Rio de Janeiro: Salamandra, 1984). BETTATI M. *Le Nouvel Ordre Économique International* (Paris: PUF, 1983). VIGEVANI T. *Terceiro Mundo; Conceito e História* (São Paulo: Ática, 1990).

5 FUNCEX, op. cit. v. III, p. 36.

6 CERVO A.L. Dos tendencias de la politica exterior del Brasil desde los años treintas, in: Sanchez J.N. (org.) *Política exterior y proyectos de integración* (Quito: Ed. Nacional, 1992, p. 171-184). CERVO A.L. & Bueno C. *História da política exterior do Brasil* (São Paulo, Ática, 1992). CERVO A.L. (org.) *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias* (Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994).

7 Para o estudo do conceito de cooperação na linguagem e no pensamento da diplomacia brasileira foram selecionados dezenas de textos oficiais das publicações da Chancelaria, *Textos e declarações sobre política externa (1964-65)*, *Documentos de política externa* (1976-73, 8 v.), *Resenha de política exterior do Brasil* (revista trimestral publicada desde 1974).

8 FUNCEX, op. cit. v. I, p. 20.

9 BRASIL, MRE, Agência Brasileira de Cooperação - ABC, *I seminário sobre "A cooperação entre os povos para o progresso da humanidade"* (Brasília: 1989).

10 FUNCEX, op. cit., passim.

11 UNDP, op. cit. p. 2.

12 PINTO-AGUERO C. Relaciones entre cooperación técnica y desarrollo de los paises, in: Montes I.R. (org.) *Cooperación internacional y desarrollo* (Santiago: 1978, p. 125).

13 BRASIL, MRE, *Conferência Mundial das Nações Unidas sobre cooperação técnica entre países em desenvolvimento; Documento nacional do Brasil*, 1978.

14 UNDP - United Nations Development Programme, *The Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries* (New York: 1978). O plano foi aprovado por delegações de 138 Estados.

15 Ver *I Seminário...*, op. cit.

16 FUNCEX, op. cit., v. I, p. 37-45; v. III, p. 1-15.

17 As informações incorporadas ao texto, que não tenham indicação de outra fonte, foram extraídas do banco de dados elaborado a partir de documentos originais que se localizam nos arquivos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República ou da Agência Brasileira de Cooperação - ABC do Ministério das Relações Exteriores.

18 BRASIL, MRE, Agência Brasileira de Cooperação - ABC, *Relatório Anual de Atividades 1989* (Brasília: 1989). Ver MARCOVITCH J. e Baião M. S. (org.) *Gestão da cooperação internacional: experiências e depoimentos* (São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993).

19 Ver os relatórios do PNUD e da ABC citados anteriormente.

Taiwan e o diálogo Koo-Wang

HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA*

The status of Taiwan is unprecedented in international law
Hungdah Chiu

I - Introdução

O Diálogo Koo-Wang compreende o primeiro encontro, com orientação oficial, entre organizações da República da China em Taiwan (ROC) e da República Popular da China (PRC), desde que o território chinês foi dividido em 1949.

O objetivo deste trabalho é analisar, então, o significado do Diálogo Koo-Wang para o futuro relacionamento China-Taiwan, bem como suas implicâncias para o contexto regional. Parte-se do pressuposto de que qualquer arranjo no contexto da Ásia-Pacífico, seja de natureza econômica, política ou estratégica, é dependente do futuro papel a ser desempenhado pela China. Assim, dentro deste quadro mais amplo, o *affaire* China-Taiwan adquire maior proeminência ao ser entendido como fundamental para ampliação da segurança na Ásia-Pacífico.

II - Segurança no Pacífico

O fim da Guerra Fria e as discussões sobre uma nova ordem mundial atraíram as atenções de diferentes analistas para a região da Ásia-Pacífico.

Esse interesse é por demais pertinente no sentido de que a estrutura do conflito Leste-Oeste tinha como cenário prioritário, senão exclusivo, o contexto europeu. Destarte, a Guerra Fria tinha um sentido ocidental e

Rev. Bras. Polít. Int. 37 (1): 64-81 [1994].

* Professor do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

conseqüentemente desenvolveu estruturas institucionais como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e o Pacto de Varsóvia, enquanto que no Pacífico não se encontram organizações similares. Assim, no período de transição, na Europa, institucionaliza-se a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), enquanto que a proposta australiana de constituição de um organismo similar (Conferência sobre Segurança e Cooperação na Ásia - CSCA) para mediação e/ou solução de conflitos regionais, bem como a idéia canadense de estabelecimento do North Pacific Cooperative Security não se desenvolvem (1).

Enquanto Wiseman aponta que o Pacífico *é um ambiente geo-estratégico único, não há "balança" na região, mas antes um "mosaico", e que extrapolações do contexto europeu não são pertinentes* (2), Park igualmente enfatiza que os diferenciais entre os dois contextos realçam a necessidade de outro *approach. A base racional para o processo CSCE na Europa era que as maiores concentrações de poder militar convencional do mundo estavam alocados em dois blocos com filosofias totalmente diferentes e altamente competititvas. Em decorrência, o CSCE foi desenhado para reduzir a possibilidade de um confronto acidental (...). As discussões acadêmicas e propostas governamentais na Ásia, entretanto, não estão baseadas na presença de dois blocos antagônicos. Na região da Ásia-Pacífico, a natureza e fonte de potenciais ameaças à segurança diferem amplamente - enquanto que na Europa, até muito recentemente, a ameaça era uniforme e claramente reconhecida* (3).

Essa diferenciação entre as regiões deve-se, para Hunter, ao fato do Extremo Oriente ter sido sempre um teatro secundário tanto para Washington quanto para Moscou. Acrescenta-se ainda a percepção de que o fim da Guerra Fria também produziu, de um lado, poucas alterações na região, principalmente pela falta de mudança política na China. *O fim da Guerra Fria também produziu menor drama no Extremo Oriente, por não ter implicado numa rápida ou radical redução da ameaça - um fato decorrente da falta de mudança política na China. Na realidade, no final do outono de 1991, alguns comentaristas japoneses se interrogavam se a Guerra Fria tinha realmente chegado a um fim na região* (4).

De outro lado, o desaparecimento do império soviético redunda num complicador maior para a Ásia-Pacífico pelo deslocamento de complexos navais para a região. A transferência de forças navais russas do Báltico ou do Mar Negro para o Mar de Okhotsk e para o Mar do Japão (5) implica num novo ator ameaçando a supremacia regional naval dos Estados Unidos, bem como o Japão e a China. As conferências de Helsinki e Estocolmo, bem

como o Tratado de Forças Armadas Convencionais (CFE) de 1990, negociado em Viena, eram *essencialmente endereçados a problemas militares baseados em terra, enquanto que a região da Ásia-Pacífico apresenta questões de segurança cobrindo uma maciça área marítima. A Ásia-Pacífico é afortunada porque muitos de seus dilemas de segurança são "moderados pela água"* (6).

O desaparecimento de um Bloco (Leste) vai então, na Ásia-Pacífico, desencadear um processo de adaptação a uma nova realidade decorrente dessa alteração e da existência e persistência de questões regionais. *O grande desafio para os países asiáticos é gerenciar os velhos conflitos da Guerra Fria e se preparar para as novas ameaças que estão se formando* (7). Ainda de acordo com Park, essa nova situação obriga os atores regionais a repensarem as questões de paz e estabilidade que se direcionam para duas vertentes contraditórias. De um lado, passa-se por um processo de *asianização*, em todos os níveis, precipuamente nas questões econômicas. Nesse sentido, amplia-se a percepção da pertinência de estabelecimento de uma estrutura regional para discussão das questões de paz e segurança. De outro, receia-se que a retirada das forças americanas possa criar instabilidade que os obrigue a perseguir estratégias individuais nacionais, distintas das coletivas nos anos da Guerra Fria. Esse receio, inclusive, já provocou uma ampliação no índice de compra de armas na região.

Esse caráter contraditório decorre do papel decisivo que Estados Unidos desempenharam na manutenção da segurança na Ásia-Pacífico. Se há relativa contradição para os países da região, a definição do futuro papel da participação regional militar norte-americana implica igualmente em posições antagônicas. De um lado, critica-se os gastos para garantia da segurança (*os Estados Unidos foram forçados a investir muito na defesa do Pacífico e nesse processo perderam economicamente para seus aliados como o Japão, Taiwan e Coréia do Sul que não arcaram com sua parte na manutenção da defesa)* (8), mas, de outro, parece que os Estados Unidos não têm interesse em abandonar seu papel proeminente na região.

Desde o fim da Guerra do Vietnã, os Estados Unidos mantiveram seu poder na região através de uma política de balança de poder. Apoiaram a coalisão entre China-ASEAN-Camboja contra o apoio soviético ao Vietnã; a Coréia do Sul contra a Coréia do Norte; incentivaram o Japão a assumir maiores responsabilidades de defesa regional para contrabalançar a China; promoveram o desenvolvimento da ASEAN com o objetivo de ampliar suas resistências à China; bem como ampliaram seu poderio naval para limitar as ações marítimas soviéticas.

Com a desintegração da União Soviética e com a China voltada para seu próprio desenvolvimento econômico, enquanto mantém seu *status quo* político, *os aliados asiáticos da América, agora, transformaram-se em importantes competidores econômicos, complicando o relacionamento de segurança que demorou de 30 a 40 anos para se estabelecer. A questão chave agora para os estrategistas americanos é determinar o grau em que aliados e rivais econômicos podem coexistir* (9).

III - Velhos e novos conflitos

No processo de recomposição de forças na Ásia-Pacífico, ou de ressurgimento de conflitos adormecidos durante o período da Guerra Fria, pode-se apontar, entre outros, a questão da península coreana em si, bem como o *affaire* nuclear de Pyongyang, a disputa entre Japão e Rússia sobre os Territórios do Norte, o conflito China-Taiwan, a disputa pelo Mar da China do Sul (10).

A visita do presidente russo Boris Yeltsin a Seul, em novembro de 1992, é interpretada por alguns analistas como atendendo prioritariamente a interesses econômicos da Rússia e a diplomáticos da Coréia do Sul. No entanto, transparece que os imperativos político-estratégicos foram igualmente fundamentais para a Rússia, principalmente se se considerar que essa visita ocorre após o cancelamento da viagem programada a Tóquio para setembro. Seul comprometeu-se a reabrir e ampliar linhas de crédito para intensificação do comércio bilateral, bem como realizar estudo de viabilidade de implantação de um empreendimento conjunto para exploração do campo de gás natural em Yakutia. De outro lado, no entanto, Seul cobra de Moscou alterações de seu relacionamento com Pyongyang. *Mas Seul está colocando um preço para reassumir a ajuda, na forma da Rússia descontinuar seu fornecimento de material militar ao Norte. Oficiais que acompanharam Yeltsin disseram que não só estão querendo interromper o fluxo de tecnologia nuclear e armas para o Norte, querem agora rever artigos relevantes do tratado de assistência mútua com Pyongyang, pelo qual a antiga União Soviética se comprometia a ajudar a Coréia do Norte no caso de um ataque por um terceiro estado* (11).

A relevância da normalização de relações bilaterais entre Seul e Moscou é ampliada quando se constata que Seul, em agosto do mesmo ano, tinha igualmente reatado seu relacionamento com Pequim e que um dos compromissos assumidos foi a promessa chinesa de se empenhar na desnuclearização da península coreana. As opiniões são divergentes sobre a

reação norte-coreana. Alguns ponderam que o isolamento a que Pyongyang está sendo submetida deverá induzi-la a caminhar para um processo de reunificação. Outros, no entanto, consideram que a perda de dois aliados tão importantes ampliará o receio de um ataque da Coréia do Sul e redundará em aceleração do desenvolvimento da capacidade nuclear. E, caso esta última hipótese seja a que ocorra, tanto Coréia do Sul quanto Japão irão reconsiderar suas opções nucleares. *Subordinado ao medo de um conflito bilateral, ainda visto como uma ameaça possível mas não provável, está a crescente inquietação sobre o desenvolvimento de bombas nucleares na Coréia do Norte. Esta questão por si mesma contribui para o aumento da sensibilidade sobre segurança a longo prazo entre os principais poderes do Nordeste Asiático. Os entendimentos sobre ampliação da segurança no Pacífico Norte têm a maior importância, já que sem isso a probabilidade de normalizar relações na área, políticas ou não, principalmente entre Japão e USSR, é reduzida* (12).

A pressão para erradicação e/ou controle de artefatos nucleares na Coréia do Norte esbarra, de um lado, na ineficiência de um bloqueio econômico devido ao grande isolamento econômico e mesmo diplomático que Pyongyang já enfrenta e, de outro, no receio de que o uso da força possa acarretar conseqüências imprevisíveis. *Estados Unidos, Japão, membros da ASEAN e outros aliados da Coréia do Sul constituíram um front comum, recusando-se a melhorar suas relações com a Coréia do Norte até que a questão nuclear esteja solucionada. Até mesmo a Rússia, aliado de primeira hora da Coréia do Norte, prometeu exercer pressão política sobre Pyongyang para interromper seus programas clandestinos de desenvolvimento nuclear. Beijing, no entanto, expressou sua oposição a sanções contra a Coréia do Norte* (13).

Note-se que, apesar da remoção dos principais constrangimentos impostos pela Guerra Fria, essa problemática em termos de temor de ataques nucleares induz a se desejar a manutenção da presença naval norte-americana na região. Essa expectativa é reforçada pela crença de que o potencial para conflitos na região advém das potências regionais com interesses hegemônicos.

Sob outra perspectiva, o presidente coreano Roh Tae Woo considera que estas mudanças não só levam à paz regional como também ao estabelecimento de um poderio econômico regional. E que este movimento igualmente reduz o potencial hegemônico japonês. *Seul ampliou laços com Rússia e China para balancear seu poder com Estados Unidos e Japão. A normalização sino-sul-coreana pode também servir para balancear o papel do Japão como superpotência econômica regional* (14).

O reatamento de relações entre Coréia do Sul e China vai, de outro lado, provocar o distanciamento de Seul em relação a Taipei. O rompimento da Coréia do Sul, único aliado diplomático de Taiwan na Ásia, em agosto de 1992, de um lado, intensifica a discussão sobre a validade da posição oficial de *Uma China* e, de outro, realça a subordinação da política externa de Taiwan a relações com Beijing.

Nesse reordenamento regional cresce a importância do impasse no contencioso russo-japonês envolvendo a disputa pelos Territórios do Norte. Ambos os países reivindicam a posse das ilhas Etorofu, Kunashiri, Habomai e Shikotan que foram ocupadas pelos soviéticos em agosto de 1945.

Há poucos sinais, no entanto, de redução de armamentos na região. Tanto na China quanto em Taiwan, nas duas Coréias, como no Japão e na Rússia detecta-se ampliação de compra de armas ou melhoria qualitativa ao invés de simplesmente quantitativa. *O tempo poderia dar a impressão de uma mudança oportuna de ações unilaterais e acordos bilaterais sobre segurança para discussões multilaterais, especialmente se progresso futuro fosse feito em relação à Coréia e a China-Taiwan. Algumas questões com certeza vão persistir na região. China e as duas Coréias afligem-se com um Japão independente e militarmente renovado. Japão e outros estão preocupados com uma China que pode resolver combinar desenvolvimento econômico com coesão política, de forma a se transformar num genuíno poder militar, com seu "império do meio" intacto. E todos os Estados do Nordeste Asiático se perguntam se a Rússia não desejará retomar seu poder nas próximas décadas e como encarará seus vizinhos do Extremo Oriente. Assim, enquanto a desintegração da velha União Soviética provoca algumas preocupações, especialmente para a China, o revigoramento da Rússia (não no horizonte) pode também criar inquietações. No genérico, a maior parte dos Estados do Nordeste Asiático quer uma contínua presença estratégica americana na área (...), não porque seja a mais amada, mas porque é a menos temida. A questão mais imediata é se o povo americano quer continuar num papel estratégico na Ásia, dado seus custos e riscos* (15).

Apesar de declarações oficiais enfatizando a presença norte-americana na região, diferentes líderes acreditam que a retirada das tropas, ainda que não total, será inevitável, principalmente pela ênfase dedicada pela administração Clinton às questões domésticas. O receio advém da possível constituição de um vácuo de segurança com potencial desestabilizador e que inclusive a luta para preenchimento desse vácuo já se iniciou entre os principais atores, especialmente China e Japão. Em decorrência de seu passado de inimizades, há grande desconfiança sobre as intenções de um e de outro.

Ao contrário do Japão, China é um poder nuclear e um poder regional independente tanto dos Estados Unidos quanto da União Soviética. Sua influência na região da Ásia-Pacífico será sempre considerável devido ao seu tamanho, seu potencial econômico e a determinação de Beijing em participar dos negócios do mundo. Mas, apesar das incertezas domésticas geradas depois de Junho de 1989 e sua disposição de defender suas reivindicações fronteiriças (incluindo Paracels e as ilhas Spratly no Mar da China do Sul, ilha Sensaku no Mar da China do Leste, suas fronteiras disputadas com a Índia e Tibet), não há sinal claro de que a China transformar-se-á num poder agressivo. Sua postura militar é baseada em terra e é essencialmente defensiva, sua esquadra é adequada somente para operações costeiras e sua força aérea é primariamente defensiva (16).

Apesar dessa visão otimista defendida por Michael Dewar do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS), é importante ressaltar que qualquer arranjo político e econômico na região basicamente é dependente do atual e do futuro papel da China. E que grande incerteza acompanha a futura evolução e papel internacional da China, principalmente devido às questões de sucessão interna, ao futuro de Taiwan e Hong Kong e à manutenção da zona econômica ao sul da China.

Apesar de seu processo de liberalização econômica, a China constata com surpresa que o Ocidente amplia suas relações com Taiwan, não só concorrendo para participar do plano de Seis Anos de Desenvolvimento, mas principalmente fornecendo materiais bélicos, como aeronaves US F 16, Mirage 2000, submarinos e navios de guerra.

Na percepção chinesa, esses contatos são interpretados como uma forma de exploração do regionalismo chinês e de encorajar Taiwan e Hong Kong a se manterem fora da órbita da China. Dewar interpreta esse posicionamento como sendo uma estratégia para manter Taiwan separada da China. *Beijing sofreu um choque quando descobriu em agosto de 1992 que o Ocidente estava de fato preparado para ampliar antes do que diminuir suas relações com Taiwan. Com isso, tornou-se claro que o Ocidente estava preparado para armar Taiwan, assim como também ficou patente que o Ocidente não estava preparado para ver a unificação entre Taiwan e China, ao menos num futuro próximo* (17).

China ressente-se, no quadro pós-Guerra Fria, da ausência de um poder regional que sirva de contrapeso às pretensões norte-americanas, de ser o maior poder comunista e de sofrer riscos de rebeliões étnicas (18).

Alguns dos principais desafios que se colocam à China são: i) a manutenção do crescimento econômico sob regras comunistas enquanto que a base do crescimento é capitalista por natureza; ii) gerenciar as

conseqüências de um crescimento regional desigual, que é mais rápido nas regiões ligadas ao Japão, a Hong Kong e a Taiwan; iii) a taiwanização de Guandong e Fujian e o estabelecimento de uma esfera econômica no Sul da China que reforcem a questão de Taiwan.

No Mar da China do Sul, o arquipélago das Ilhas Spratly é disputado pela China, Taiwan, Vietnã, Filipinas, Malásia e Brunei. Além de sua importância estratégica, admite-se que o arquipélago detém significativa riqueza mineral. Ainda que lembrando que não seja a solução perfeita, Valencia aponta que a constituição de uma *joint-venture* para exploração de petróleo na região pode propiciar um acordo sobre segurança na região. *O surpreendente acordo entre China Petroleum (Taiwan), China National Off-shore Oil (China) e Chevron (USA) para formar uma joint-venture para exploração do óleo no Mar da China do Leste e do Sul sugere um avanço. Embora o espectro de uma "frente unida" China-Taiwan nas questões do Mar da China do Sul não deixe de ter seus perigos, torna o acordo mais fácil agora que a competição entre eles será modificada e os outros pretendentes não terão de optar entre China e Taiwan* (19).

Já o arquipélago das Paracels é objeto de disputa somente entre China e Vietnã (20).

IV - Do confronto à *détente*

Num recente e conciso artigo, Robert Scalapino, após analisar os avanços obtidos com o processo de reforma econômica na China, aventa a possibilidade da China estar se transformando num ator econômico igual em significado ao Japão. Realça, no entanto, que o orçamento militar apresenta tendência crescente e aponta que a China não está contente com seu *status quo. A questão Taiwan pode-se transformar no problema mais crítico de segurança no futuro da Ásia, e aí persiste a disputa pelo Mar da China do Sul junto com outras questões fronteiriças* (21). Sem estarem preocupados com o contexto regional asiático, Conable e Lampton apontam que *as relações no Estreito de Taiwan entre Taipei e Beijing têm sua dinâmica própria e não estão sob controle de Washington. Na realidade, as relações Beijing-Taipei podem se transformar facilmente num dos mais sérios problemas nas relações sino-americanas. (...) O estímulo da República Popular da China em prosseguir na política de moderação em relação a Taiwan pode ser altamente reduzido por uma deterioração de suas relações com os Estados Unidos* (22).

Ou ainda que *a administração deve reconhecer que apesar dos numerosos confrontos sino-americanos desde 1950 com referência a Taiwan, os americanos*

consistentemente subestimaram a importância de Taiwan para o governo chinês. Apesar de uma aparente melhoria nas relações com Taiwan, o governo chinês não tolerará uma Taiwan independente; e se a uma invasão seguir uma declaração de independência, os Estados Unidos serão forçados a confrontar militarmente os chineses. Assim, embora se afirme que não se tem posição nos "assuntos internos" chineses, o real desafio para os Estados Unidos ocorrerá se Taiwan proclamar sua independência (23).

Das citações acima, pode se deduzir que o conflito China-Taiwan apresenta uma importância que não o circunscreve exclusivamente ao relacionamento entre as duas partes, nem somente ao contexto asiático, mas com uma abrangência mais ampla, global. Em outros termos, o diferencial Taiwan-China, em decorrência dos papéis atualmente exercidos pelos dois protagonistas tanto no plano regional quanto no internacional, adquiriu um *status* global e que, portanto, demanda uma solução global.

Um dos objetivos centrais da política externa chinesa foi o de manter Taiwan isolada diplomaticamente. Assim, adotou-se o princípio de que qualquer Estado que estabelecesse relações diplomáticas com a República Popular da China (PRC) deveria imediatamente romper laços com a República da China (ROC). Segundo Mosher (24), o objetivo dessa estratégia seria decorrente da percepção de que se Taiwan não tivesse reconhecimento internacional, seu território seria reduzido *de jure*, se não *de facto*, ao *status* de província da RPC. E Taipei igualmente manteve o mesmo jogo de Beijing, não aceitando o *duplo reconhecimento*, com base no princípio de "*uma China*".

O principal revés de Taiwan ocorreu em 1972, quando perdeu seu assento nas Nações Unidas, e foi complementado em janeiro de 1979, quando os Estados Unidos romperam o relacionamento diplomático. Conseqüentemente, e com maior ênfase a partir desse momento, Taiwan passa a deter baixo reconhecimento diplomático, enquanto que seu desenvolvimento econômico implicou na ampliação de parceiros comerciais.

Nesse mesmo período, a PRC abandona a política de libertar Taiwan, ou seja o princípio de uso da força para se obter a reunificação. Note-se que logo após o reconhecimento da PRC e rompimento com Taiwan, em abril de 1979, o Congresso dos Estados Unidos aprovara o Ato de Relações com Taiwan (Taiwan Relations Act - TRA). Esse tratado procurava disciplinar a natureza das relações entre Estados Unidos e Taiwan, após a normalização das relações sino-americanas. De acordo com o TRA, os Estados Unidos propunham-se a manter a capacidade de Taiwan adquirir materiais e serviços para manutenção de sua autodefesa e continuariam a transferir grandes quantida-

des de armamentos e tecnologia para Taiwan. Além disso, o TRA determina que *é política dos Estados Unidos considerar qualquer tentativa de resolução da questão Taiwan que não seja por meios pacíficos, inclusive boicotes e embargos, como uma ameaça à paz e à segurança no Pacífico Ocidental e um grave problema dos Estados Unidos. Em 1979, o Presidente Carter disse numa entrevista que um futuro Presidente tinha a opção de ir à guerra e proteger Taiwan* (25).

Nessa alteração de perspectivas, a PRC propõe o estabelecimento da política de *três laços* - correio, comércio e transporte aéreo e marítimo - e *quatro permutas* - visitas através do Estreito para parentes e turistas, grupos acadêmicos, grupos culturais e esportistas - como um primeiro passo para o processo de reunificação. Taiwan, no entanto, responde com a política dos *três nãos* - (*no contact, no negociations, no compromise).*

O ponto básico da discórdia prendia-se indubitavelmente à questão de soberania. A fórmula chinesa atinha-se ao princípio de *um país, dois sistemas*, enquanto que a taiwanesa defendia o de *um país, dois governos.* Taiwan entendia que a proposta chinesa induzia ao reconhecimento da legitimidade e soberania de Pequim sobre a China unificada, podendo Taiwan manter relativa autonomia, porém subordinada ao poder central da PRC. Já o princípio de Taiwan enfatizava a questão de *coexistência igual*, pelo qual os dois governos eram soberanos em seus respectivos territórios (26).

A fórmula de *um país, dois sistemas* é a que estará sendo aplicada em 1997 para Hong Kong e em 1999 para Macau, estipulando-se que territórios chineses que não estavam sob a administração comunista possam manter seu sistema capitalista por um período definido de tempo (atualmente estipulado em 15 anos), prevendo-se para Taiwan um período provavelmente maior pelo fato de não ser uma colônia.

Apesar das discordâncias entre as duas posições, ainda sob o Governo do Presidente Chiang Ching-kuo em 1987, ao se revogar a lei marcial após trinta e oito anos de vigência, permitiram-se visitas entre parentes, o que implicava numa redução de hostilidades entre os dois lados do Estreito, principalmente ao se observar que outras formas de intercâmbio haviam se tornado possíveis. *Ambos os lados procuraram manipular estas várias formas de intercâmbio para atingir objetivos políticos. O comércio indireto e investimento entre os dois lados é atualmente o foco desta tentativa* (27).

O Presidente Lee Teng-hui, procurando estabelecer e esclarecer posicionamentos e interesses políticos numa eventual reunificação das duas partes da China, criou, em outubro de 1990, o Conselho Nacional de Unificação que propôs, em fevereiro de 1991, as *Diretrizes para a Unificação*

Nacional. Essa proposta foi aprovada em março de 1991 pelo legislativo taiwanês.

De acordo com Mosher (28), os pontos principais das Diretrizes são:

1. Taiwan adere ao principio de "uma China", e busca a unificação da China.

2. Esta unificação deve ser efetivada pacificamente; o uso da força é absolutamente proibido.

3. Os direitos e interesses do povo na área de Taiwan devem ser respeitados

4. A unificação da China deve ser realizada em fases, com cada avanço possibilitando a passagem para o outro estágio.

As fases previstas nas *Diretrizes* são: a curto prazo, uma fase de intercâmbios e reciprocidade, na qual as comunicações devem ser intermediadas por organizações "não-oficiais"; a médio prazo, fase de mútua confiança e cooperação, com estabelecimento de canais de comunicação oficial e, a longo prazo, fase de consulta e unificação.

Em decorrência do previsto na primeira fase, Taiwan constitui, em fevereiro de 1991, a Fundação para o Intercâmbio no Estreito de Taiwan (Straits Exchange Foundation - SEF), uma organização privada contando com dois terços de contribuição do governo e um terço do setor privado. E, em dezembro de 1991, Beijing decide estabelecer como contraparte à SEF uma organização também não-oficial, a Associação para Relações através do Estreito de Taiwan (Association for Relations Across the Taiwan Straits - ARATS).

V - O Diálogo Koo-Wang

O principal empecilho para o primeiro encontro entre as duas organizações - SEF e ARATS - era o ponto de vista diferenciado sobre o que significa "uma China". Para solucionar o impasse, a parte chinesa declarou que enquanto as negociações fossem realizadas sobre o "princípio de uma China", não haveria necessidade de discutir em profundidade o significado de "uma China" (29).

Em 11 de abril de 1993 (30), uma reunião preparatória entre representantes das duas organizações estabeleceu que o Diálogo Koo-Wang não envolveria questões políticas, tendo o objetivo de implementar um canal de ligação e negociação para resolver problemas privados através do estreito e para ampliar a interação econômica, cultural e tecnológica.

Os tópicos combinados para discussão seriam:

1. O estabelecimento de um sistema para consulta e contato regular

2. Repatriação de imigrantes ilegais através do Estreito

3. Proteção do investimento de Taiwan no continente e de possíveis visitas de empresários do continente em Taiwan

4. Conferências privadas sobre intercâmbio econômico e esforços conjuntos para desenvolver energia e recursos

5. Intercâmbio de visitas de jovens, tecnologia e mídia

6. Assinatura formal de dois acordos de autenticação notarial e pesquisa e compensação para correspondência registrada extraviada.

Assim o Diálogo Koo-Wang entre Koo Chen-fu, presidente da Fundação para o Intercâmbio no Estreito de Taiwan e Wang Tao-han, presidente da Associação para Relações através do Estreito de Taiwan, teve início em 27 de abril de 1993.

Independentemente de qualquer resultado concreto, esse encontro detém uma importância altamente simbólica, emblemática do potencial interativo entre os dois lados do Estreito, prenunciando a disposição de resolução dos diferenciais sob uma forma pacífica, pragmática. E mais do que isso, a negociação em nível de igualdade pode induzir à interpretação de que os dois lados (China e Taiwan) estão oficialmente reconhecendo a autonomia de cada governo sobre o território atualmente controlado, o que possibilita alteração principalmente no *status* internacional de Taiwan.

Para melhor análise dessas possíveis conseqüências do Diálogo Koo-Wang, é necessário repensar os fatores que possibilitaram ou propiciaram essa conversação.

Desde 1987, comércio e investimento através do Estreito de Taiwan expandiram-se rapidamente. O comércio indireto entre China continental e Taiwan aumentou de US$ 2.7 bilhões em 1988 para US$ 7.4 bilhões em 1992. O investimento total de Taiwan na China continental foi multiplicado de US$ 100 milhões em 1987 para cerca de US$ 9 bilhões em 1992 (31).

Cheng-Tian Kuo defende a idéia de que tanto Pequim quanto Taipei estão tentando instrumentalizar seu relacionamento econômico para propósitos políticos: *Pequim planejou as estratégias de "bajular o povo para atingir o governo" e "bajular os negócios para atingir o político". Também estabeleceu medidas para evitar que Taiwan use seu relacionamento econômico como um instrumento de "transformação pacífica" contra o sistema socialista da China Continental. A estratégia de Taipei é usar seu relacionamento econômico como uma*

alavanca nos esforços para melhorar sua segurança e elevar seu status internacional. Isto também se correlaciona com o fato de que Pequim está manipulando laços econômicos para debilitar os objetivos da política externa de Taipei (32).

E, de outro lado, *como as relações através do Estreito moveram-se da confrontação militar para a competência econômica, ambos os lados têm interesses econômicos que podem ser usados para barganhar, e portanto, as negociações políticas já não estão fora do assunto. Pelo contrário, as mesmas são inevitáveis agora que Taiwan, apesar de ser o lado mais fraco em termos gerais, ganhou a dianteira nos assuntos econômicos* (33).

Analistas, como Peter Ferdinand (34) ou Penelope B. Prime (35), enfatizam que o objetivo primário do diálogo seria a manutenção e defesa dos interesses econômicos através do Estreito. E Cheng-Tian Kuo aponta que o aumento do comércio e investimento de Taiwan para a China continental não é fruto de política desenhada pelo governo taiwanês, mas muito mais conseqüência do processo de liberalização política da China continental e dos esforços individuais dos empresários taiwaneses. Assim, a nossa perspectiva é de que a ampliação do intercâmbio decorre do processo de liberalização iniciada, em Taiwan, por Chiang Ching-kuo e complementada pelo Presidente Lee Teng-hui e igualmente do processo de reforma econômica da China continental desenvolvida por Deng Xiaoping. Mas, que o Diálogo Koo-Wang, mais do que defender os interesses econômicos, representa intenções políticas de normalizar as relações entre os dois lados e favorece alterações no *status* internacional de Taiwan.

De qualquer forma, e reforçando o significado político, a implementação do Diálogo, em parte, propiciou uma diminuição da plataforma pró-independência defendida principalmente pelo Partido Democrático Progressista.

Assim, resumidamente podem ser apontadas como causas do Diálogo Koo-Wang, entre outras: a) o sucesso de Taiwan em ampliar relações econômicas com nações ocidentais, inclusive tendendo a aumentar pelo interesse suscitado pelo plano de "Seis Anos de Desenvolvimento" iniciado em 1991; b) pelo fato de Pequim estar aparentemente reconhecendo que prioridades econômicas estão acima das tradicionais considerações geopolíticas; c) efeito da abertura política em Taiwan com o avanço do Partido Democrático Progressista, de oposição, com plataforma pró- independência.

O Diálogo teve o mérito inicial de ser o primeiro passo para o projeto de unificação e de ter propiciado relativa redução de tensões no Estreito.

Para sua continuidade e estabilização das relações no Estreito, há a necessidade da remoção da ameaça do uso da força e renúncia à política de isolamento de Taiwan na comunidade internacional, ou seja, oposição à participação em conferências e organizações internacionais.

No momento, Taiwan é membro do Banco Asiático de Desenvolvimento, do Forum de Cooperação Econômica na Ásia-Pacífico, do Conselho de Cooperação Econômica do Pacífico e do Conselho Econômico da Bacia do Pacífico. Seu pedido de acesso ao GATT, no entanto, está em segundo plano aguardando a solução do pedido chinês. Se se confirma a pressão americana para postergar o ingresso da China, como ficará a solicitação de Taiwan? Como aponta Ferdinand, *quando é do interesse de todas as partes (exceto China) ver Taiwan no GATT, alguma coisa pode ser feita para facilitar a entrada de Taiwan?* (36)

Essa perplexidade exemplifica bem o dilema da resolução do *status* internacional de Taiwan. Ainda que se tenha interesse o: se reconheça o direito de Taiwan aceder aos organismos e instituições internacionais, as perspectivas ainda não estão clarificadas devido à sistemática oposição da China continental.

Como aponta o Ministro de Relações Exteriores de Taiwan, *nossa participação na ONU promoverá antes do que estorvará a unificação da China. Nossa contínua exclusão da comunidade internacional somente ajudará e incitará a agitação para a independência de Taiwan. Eu acredito, por fim, que nossa participação na ONU facilitará a paz e reconciliação através do Estreito de Taiwan. É tempo de avançar, sem demora* (37).

VI - Conclusão

Dentro da complexidade estratégica na Ásia-Pacífico, acredita-se que a minimização de conflitos envolvendo a China será fator de fundamental importância para ampliar o processo de segurança regional. Nesse sentido, o Diálogo Koo-Wang mostra-se como um mecanismo promissor por, de um lado, desanuviar o ambiente no Estreito de Taiwan e, de outro, dirimir a necessidade de "opção" entre China e Taiwan para os diferentes estados da região.

Ho Khai Leong realça a importância do investimento taiwanês para o desenvolvimento do Sudeste Asiático, ao mesmo tempo que constata a dificuldade de relacionamento devido aos interesses divergentes entre China-Taiwan. *Enquanto os Taiwaneses tenderam a realçar a importância*

política de suas relações econômicas com o Sudeste Asiático, os Estados do Sudeste Asiático, em geral, conduziram suas relações com Taiwan mais com base nos benefícios econômicos intrínsecos do que em considerações políticas. Essa dissonância conceitual fundamental compôs as dificuldades em resolver o que normalmente pode ser puramente chamado de questões econômicas. A destrutiva disputa sobre o status diplomático de Taiwan, isto é, a questão de "promover" os laços não-oficiais, entretanto, permanece irresolvida. Se e quando o ajustamento político fôr necessário, então os respectivos governos do Sudeste Asiático encontrarão uma parceria mais "balanceada" com China e Taiwan (38).

Assim, o Diálogo Koo-Wang, num primeiro momento, parece ser decorrente e é garantia de manutenção de paz e estabilidade, bem como de relações econômicas no Estreito de Taiwan.

De outro, o fato de ter ocorrido numa relação de paridade implica na aceitação de um "reconhecimento mútuo", aliviando as pressões separatistas em Taiwan e induzindo a comunidade internacional a raciocinar sobre a pressuposição de que Taiwan é unicamente uma parte da China.

Evidentemente que o Diálogo Koo-Wang, após sua primeira reunião, não possibilita a resolução imediata dos diferentes problemas visualizados. Porém, demonstrou uma nova fase no relacionamento China-Taiwan e definiu condições para um relançamento ostensivo e intensivo por parte de Taiwan visando sua readmissão na ONU, ao mesmo tempo em que a China retomou, na mesma intensidade, a campanha de oposição à mudança do *status* internacional de Taiwan.

NOTAS

1 Para uma visão mais aprofundada sobre questões de segurança na Ásia-Pacífico consultar: WISEMAN, Geoffrey, "Common Security in the Asia-Pacific Region", *The Pacific Review*, 5(1): 42-59, 1992; PARK, Hee Kwon, "Multilaterl Security Cooperation", *The Pacific Review*, 6(3):251-266, 1993; DEWITT, David, "Common, Comprehensive, and Cooperative Security", *The Pacific Review*, 7(1):1-15, 1994; HARRIS, Stuart & COTTON, James, *The End of the Cold War in Northeast Asia* (Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991); LEWIS, Jason D. "Southeast Asia - "Preparing for a New World Order", *The Washington Quarterly*, 16(1):187-200, Winter 1993; CROWE, William J. & ROMBERG, Alan D. "Rethinking Security in the Pacific", *Foreign Affairs*, 70(2):123-140, Spring 1991.

2 WISEMAN, Geoffrey, op. cit., p. 45.

3 PARK, Hee Kwon, op. cit., p. 252.

4 HUNTER, Robert E. "The United States, Japan, and the future of Russia", *Sais Review*, Summer-fall 1992, p. 66.

5 JOYAUX, François, "Japon-Russie: vers un compromis?", *Politique Internationale*, no. 56 (été 1992), pp. 87-95.

6 WISEMAN, Geoffrey, op. cit., p. 47.

7 PARK, Hee Kwon, op. cit., p. 255

8 Ver HARRISON, S.S. & PRESTOWITZ, Clyde, "Pacific Agenda: Defense or Economics?", *Foreign Policy*, no. 79, summer 1990.

9 DEWAR, Michael, *Asian Regional Security Cooperation: The way ahead*, 1993 World Freedom Day Meeting/International Academic Symposium, Taipei, january 1993, mim., p. 2.

10 Para uma visão mais ampla sobre a região da Ásia-Pacífico, bem como sobre os problemas estratégicos regionais, ver: ABDENUR, Roberto. "O Brasil e a nova realidade asiática: uma estratégia de aproximação", *Política Externa*, 2(3):43-69, dezembro-janeiro-fevereiro 1994; OLIVEIRA, Amaury Porto, *Cartas de Cingapura*, IPRI/CNPQ, números de 1 a 8, novembro de 1988 a junho de1989.

11 HOON, Shim Jae & PAISLEY, Ed. "Trade and trade-off", *Far Eastern Economic Review*, 3 december 1992, p. 16

12 HARRIS, Stuart, "The end of the Cold War in Northeast Asia: the global implications" in: HARRIS, Stuart & COTTON, James, *The end of the Cold War in Northeast Asia*. (Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991. p. 263).

13 PARK, Hee Kwon, op. cit., p. 256.

14 PAISLEY, Ed et allii, "Risk and rewards", *Far Eastern Economic Review*, 3 september 1992, p. 9.

15 SCALAPINO, Robert A. "Northeast Asia - Prospects for Cooperation", *The Pacific Review*, 5(2):108, 1993.

16 DEWAR, Michael, op. cit. p. 8.

17 Idem, ibidem, p. 9.

18 Quanto a esta questão étnica, note-se a observação de Friedman: *Os ideólogos conservadores que governam a China estão muito conscientes e preocupados com essas forças desintegradoras. Estão bem cientes de que a idéia de que a China é um povo homogêneo com diferentes culturas é um disparate. De fato, o que vêem em todas as partes são diferenças. (...) Preferem diferentes chás. As culinárias são regionais. (...) Os nortistas que viajam para o sul crescentemente são confrontados com Cantoneses que falam cantonês, Changaienses que falam changanês. Fora da região de Beijing, a linguagem Mandarim (a linguagem administrativa do velho império) é percebida como um idioma estrangeiro. Os nortistas realçam que se sentem como se estivessem num país estrangeiro quando estão nas comunidades do sul.* FRIEDMAN, Edward, "China's North-South Split and the Forces of Disintegration", *Current History*, 92(575):272, setembro 1993.

19 VALENCIA, Mark J. "A Spratly Solution", *Far Eastern Economic Review*, 31 de março de 1994, p. 30.

20 *Do Mar da China do Sul já se disse que é na verdade um "lago geopolítico". Além da sua função histórica de rota comercial entre a Ásia Oriental e o Oceano Índico, e nas últimas décadas, de teatro regional da confrontação estratégica entre as superpotências, esse mar semi-fechado tornou-se um emaranhado indeslindável de reivindicações . Contém ele mais de 200 ilhas, recifes e baixios, e aos problemas de definição de plataformas continentais e águas territoriais, surgidos com a multiplicação dos Estados independentes no Sudeste Asiático, veio depois sobrepor-se o problema do traçado das zonas econômicas especiais e outras reivindicações permitidas pela Convenção do Direito do Mar. Há quatro grupos principais de aflorações: as Ilhas Pratas (Dongsha em chinês), bem ao Norte do Mar. quase na altura de Hong Kong; as Ilhas Paracels (Xisha), a Oeste, ao sul da grande ilha chinesa de Hainan; o Banco Macclefield (Zongsha) e o Baixio Scarborough (Huangyen), praticamente na mesma latitude das Paracels, para Leste; finalmente, as Ilhas Spratly (Nansha), ao Sul do Mar. A RPC proclama a soberania da China "desde tempos muito antigos", sobre todas essas aflorações. O Vietnã também diz serem suas, há séculos, as Paracels (Hoang Sa) e as Spratly (Truong Sa, em vietnamês). O Vietnã tem sua "base" na Ilha Spratly. Mas o maior dos 5 afloramentos mencionados (...), Thithu (ou Pagasa) é sede da guarnição filipina. As águas do arquipélago têm revelado riqueza petrolífera e gasífera. Vários projetos de recuperação dessa riqueza estão em marcha ou sob consideração, tornando mais agudas as rivalidades nacionais. A rivalidade sino-vietnamita é a mais explosiva.* OLIVEIRA, Amaury Porto, *Cartas de Cingapura*, IPRI/CNPQ, nos. 7 e 8, maio e junho de 1989.

21 SCALAPINO, Robert A. "Back to the Future", *Far Eastern Economic Review*, 26 maio 1994, p. 38.

22 CONABLE, Barber B. & Lampton, David M. "China: the coming power", *Foreign Affairs*, Winter 1992/93, p. 144.

23 ZWEIG, David, "Clinton and China: Creating a Policy Agenda that Works", *Current History*, 92(575):252, september 1993.

24 MOSHER, Steven W. "New Initiatives across the Taiwan Straits", *Global Affairs*, Spring 1993, pp: 136-153.

25 HICKEY, Dennis Van Vranken, "China's Threat to Taiwan", *The Pacific Review*, 5(3):254, 1992.

26 Tzong-Ho Bau faz análise minuciosa das perspectivas implícitas em cada uma das propostas em discussão. Ver assim: BAU, Tzong-Ho, *The Political and Strategic Dimensions of Peking-Taipei Relationship*, Paper apresentado no 15o. Congresso da Associação Internacional de Ciência Política (IPSA), Buenos Aires, julho de 1991. Mimeografado, 11p.

27 KUO, Cheng-Tian, "Economic Statecraft Across the Taiwan Strait", *Issues & Studies*, 29(10): 24, october 1993.

28 MOSHER, Steven W. op. cit. p. 143.

29 Após o pragmatismo do regime comunista chinês, o Conselho de Unificação Nacional da ROC, adotou o seguinte significado de "uma China". *Both sides of the Taiwan Straits have been adhering to the principle of one China. Nevertheless, the positions of the two sides are somewhat different. The Chineses Communists, for example, contend that one China means the People's Republic of China and that, after reunification*

in the future, Taiwan will become a special administrative region under the jurisdiction of the Chinese Communists. Meanwhile, our side contends that one China means the Republic of China founded in 1912 and (its) sovereignty covers all China. Our government's current political power, however, only covers Taiwan, Penghu, Chinmen (Quemoy) and Matsu. Taiwan is a part of China and the mainland is also part of China.. IN: CHIU, Hungdah. *Koo-Wang Talks and the prospect of building constructive and stable relations across the Taiwan Straits.* Occasional Papers/Reprints Series in Contemporary Asian Studies, number 6 - 1993 (119) p. 10.

30 Essas informaçõees foram quase que na totalidade obtidas no trabalho de HUNGDAH CHIU, *Koo-Wang Talks and the prospect of building constructive and stable relations across the Taiwan Straits (With Documents)*, Occasional Papers/ Reprints Series in Contemporary Asian Studies, number 6 - 1993 (119), 62p.

31 KUO, Cheng-Tian, op. cit. p. 19.

32 Idem, ibidem, p. 20.

33 KUO-cheng, Sung, "Las conversaciones Koo-Wang: Su significado y funciones en las relaciones Taiwan-China continental", *Estudios y Publicaciones*, junio de 1993, p. 3.

34 FERDINAND, Peter, "Take-off for Taiwan?", *The Pacific Review*, 6(4):321-332, 1993.

35 PRIME, Penelope B. "The Economy in Overdrive: Will It Crash?" *Current History*, 92(575):260-264, september 1993.

36 FERDINAND, Peter, op. cit., p. 331.

37 CHIEN, Fredrick F. "UN Should Welcome Taiwan", *Far Eastern Economic Review*, 5 de agosto de 1993, p. 23.

38 LEONG, Ho Khai, "The Changing Political Economy of Taiwan-Southeast Asia Relations", *The Pacific Review*, 6(1): 39, 1993.

Iugoslávia: crônica de uma crise

MARIA STEFANOVA APOSTOLOVA*

Depois do colapso dos regimes socialistas, no contexto de profundas transformações na ordem internacional e no âmbito europeu, a comunidade mundial torna-se testemunha do ressurgimento de um antigo problema na Europa Central e do Leste - o nacionalismo. Rivalidades interétnicas e disputas territoriais são evocadas do passado para lembrar ao mundo que a "questão oriental", herdada do séc. XIX, ainda não recebeu uma solução satisfatória. A região ameaça, hoje, transformar-se num ponto nevrálgico de constantes conflitos nacionais - dez anos depois da morte de Tito, a ex-Federação Iugoslava está envolvida numa guerra sangrenta não civil, mas de conquistas territoriais.

O "ressurgimento" do nacionalismo no Leste europeu é explicado principalmente em função de diferenças étnicas e processos históricos. Estes, no entanto, não passam de instrumentos nas mãos das elites políticas baseadas em plataformas nacionalistas. No esforço de legitimar o seu poder, estas lideranças criaram um contexto propício para o conflito interétnico, baseando-se em ódios e rivalidades abstratas e aproveitando a crise das sociedades.

Situados numa região em que as fronteiras estatais não correspondem à repartição geográfica dos diferentes povos e onde a maioria das sociedades está em crise, os conflitos múltiplos que opõem os "iugoslavos" ameaçam expandir-se abrangendo toda a Península Balcânica.

Esta situação representa um desafio para os mecanismos internacionais de solução de conflitos e demonstra a urgência da necessidade de construção de uma nova ordem européia, capaz de responder às exigências do espaço geopolítico reunificado com a queda do Muro de Berlim e de prover mecanismos eficientes para enfrentar o problema do nacionalismo no Leste europeu.

O objetivo central do artigo é analisar o problema do nacionalismo na

Rev. Bras. Polít. Int. 37 (1): 82-105 [1994].

* Mestranda em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Europa Oriental na sua mais violenta manifestação - a guerra na Iugoslávia - procurando identificar as suas raízes históricas, as causas contemporâneas e seu significado no âmbito das respectivas sociedades, assim como apresentar suas implicações para a segurança européia. Um segundo objetivo consiste em analisar a atuação da comunidade internacional, representada pelos principais organismos internacionais, na tentativa de solucionar o conflito iugoslavo e pacificar a região.

O texto divide-se em quatro partes. A primeira apresenta os aspectos fundamentais e as especificidades do nacionalismo na Europa Oriental. A segunda dedica-se ao estudo do colapso da Federação Iugoslava e as suas causas. A terceira trata das dimensões internacionais da crise nos Bálcãs. Finalmente, a quarta parte procura analisar os esforços internacionais para a solução do conflito.

1. O nacionalismo na Europa Oriental: origem e características

O colapso dos regimes políticos autoritários na Europa Central e Oriental, no final dos anos 80 e no começo dos anos 90, foi acompanhado pelo renascimento do nacionalismo na região, o qual se tornou fator principal para a futura configuração de sua estabilidade. Atualmente, existe um amplo consenso entre os políticos e estudiosos a respeito do alto potencial explosivo dos conflitos interétnicos, assim como uma tendência de valorizar o fundamento histórico do ressurgimento de antigas disputas territoriais herdadas das numerosas redefinições de fronteiras durante a tumultuada história da região.

Estes aspectos do nacionalismo no Leste europeu, em conjunto com outros ligados a sua repercussão no sistema de segurança do Continente europeu como um todo, às implicações sobre a acentuação de movimentos separatistas em diferentes partes do mundo e, também, ao próprio questionamento das fronteiras estabelecidas pelos Tratados de Paz, demonstram a extrema complexidade do problema e a impossibilidade de uma solução estritamente regional.

Um primeiro ponto de referência obrigatório para o estudo do ressurgimento dos conflitos nacionalistas no Leste europeu é o processo histórico da configuração do espaço geopolítico da região, assim como o surgimento e a consolidação da idéia e da consciência nacionais ao longo da História.

A evolução do nacionalismo no Leste europeu pode ser dividida em cinco fases diferentes (1). A primeira fase é marcada pelas resoluções do Congresso de Viena (1815), quando toda a região oriental do Continente foi dividida entre os três grandes impérios: Império Otomano, Império Austro-Húngaro e Rússia Czarista. Estes eram totalmente indiferentes em relação ao princípio nacional, baseando-se numa dinastia e na identificação com a religião: Islã Sunita, Catolicismo e Cristianismo Ortodoxo, respectivamente. A diferenciação interna entre os grupos ocorria, muitas vezes, com base na estrutura social e econômica e não de acordo com critérios étnicos ou territoriais.

Uma segunda fase da evolução do nacionalismo na Europa Oriental teve início ainda na primeira metade do século XIX, quando o princípio nacional, que proclamava a nação como base legitimadora do Estado, ganhou força e adeptos em toda a Europa. No Leste europeu, o apelo do princípio nacionalista pela formação de uma consciência nacional, a qual, no caso dos povos balcânicos, substituiria a consciência religiosa, defrontou-se desde o início com a difícil tarefa de traçar as fronteiras étnicas num contexto de convivência pluriétnica (pacífica) de mais de quatro séculos. Portanto, reforçar a identificação nacional e instigar a inimizade com os vizinhos tornou-se uma política consciente das novas elites nacionais.

A terceira fase teve início em torno de 1918 e foi marcada pelo triunfo do nacionalismo. O colapso dos três impérios provocou o surgimento de novas unidades que evocavam a nação como princípio legitimador tanto para sua existência, como para as ambições expansionistas dos seus dirigentes.

Durante a quarta etapa, que teve lugar nos anos quarenta, a complexidade étnica da Europa Oriental foi, em muitos lugares, "simplificada" consideravelmente - primeiro por Hitler e mais tarde por Stalin. O método de assimilação pacífica foi substituído por métodos mais brutais como genocídio, "limpeza étnica", transferência forçada e intercâmbio de populações.

Talvez uma quinta fase do nacionalismo europeu oriental tenha se iniciado no final da década de oitenta com o colapso dos regimes socialistas europeus, vindo a responder ao vácuo ideológico interno e à falta de plataforma política das novas elites nas sociedades em crise.

Este complexo processo de delimitação do conceito de nacionalismo na Europa Oriental e a sua transformação, em muitos casos, em ideologia predominante, refletiu-se no delineamento da especificidade do nacionalismo do Leste em comparação com o mesmo fenômeno na parte ocidental do Continente.

As condições de vida, a história das nações, nacionalidades, nacionalismos, línguas e religiões na Europa Oriental foram diferentes das correspondentes estruturas no Ocidente. Na Europa Ocidental, o princípio da nacionalidade teve efeitos integrativos, ao contrário do que se observa na parte oriental do Continente. A própria conceituação da nação política seguiu duas linhas teóricas diferentes: por um lado, o conceito consagrado pelas idéias revolucionárias francesas de 1789-1848 que definiam a nação como povo soberano e, por outro, a concepção etnolinguística que a Nação herdou das idéias de Herder - a Nação ligada à língua, à história, ao folclore, a um espírito comum, ao *volksgeist*. A formação da consciência nacional, no segundo caso, contém em si uma dose considerável de agressividade e um potencial maior de conflito. Por outro lado, no Ocidente, o desenvolvimento das nações foi acompanhado por mudanças fundamentais nas estruturas sociais, econômicas e políticas, enquanto no Leste europeu a idéia nacional difundiu-se sem as correspondentes transformações, deixando espaço para a formulação de conceitos muitas vezes irracionais, marcados por "mitos do passado e sonhos para o futuro" (2).

Desta forma, o nacionalismo na Europa Ocidental e a sua evolução e situação atual não constituem um ponto de referência para o entendimento da complexa realidade étnica na Europa Oriental, devendo ser respeitada a sua especificidade nas tentativas de encontrar uma solução eficiente e duradoura para os problemas étnicos na região.

Da época da formação dos Estados nacionais no Leste europeu foram herdados os principais conflitos potenciais que envolvem diferentes minorias nacionais na região. Trata-se das minorias "do outro lado da fronteira": húngaros na Romênia, Sérvia e Eslováquia; polacos na Bielo-Rússia e Ucrânia; alemães, bielo-russos e ucranianos na Polônia; búlgaros na Romênia e Iugoslávia; albaneses na Iugoslávia; sérvios na Croácia e Bósnia-Herzegovina; romenos na Moldova; gregos na Albânia; turcos na Bulgária, ciganos em todos os países menos na Polônia, entre outros. No entanto, é de se notar que a principal fonte deste "potencial de conflito" não é o cotidiano da convivência interétnica, mas a política dos respectivos governos.

Sem dúvida, a formação histórica e geopolítica da região proporciona uma base fundamental para a explicação da realidade pluriétnica e da variedade de problemas e conflitos entre as diferentes nacionalidades e minorias, mas o simples estudo diacrônico da problemática não é suficiente para o entendimento da importância do papel que o sentimento, a ideologia e o movimento nacionalistas ocupam dentro de uma sociedade em colapso

político, econômico, social, ideológico e de valores. Para isso torna-se necessário um estudo paralelo das "raízes" contemporâneas do nacionalismo na Europa Oriental e das suas especificidades.

Trata-se, antes de mais nada, das profundas transformações que vêm ocorrendo nos países do ex-bloco socialista como parte da transição à economia de mercado e à sociedade democrática. O vácuo ideológico e político na Europa Oriental e as dificuldades resultantes do esforço de estabelecer uma nova ordem e transformar as sociedades reservaram ao nacionalismo um papel fundamental - o de base legitimadora da nova (ou antiga) liderança política e de ponto de partida para o desenvolvimento da sociedade civil (3). O princípio étnico tornou-se um princípio de filiação política - fato que inevitavelmente levou ao fortalecimento deliberado da ideologia nacionalista.

Por outro lado, a realidade das sociedades européias orientais - em crise profunda - era um terreno fértil para semear sentimentos nacionalistas. Os mitos do passado foram resgatados da História para criar um novo sonho - o sonho dos "Grandes" países que substituiria os sonhos ideológicos do "futuro ensolarado". Desta forma, por paradoxal que possa parecer, além de serem uma lembrança do passado, os movimentos nacionalistas na Europa Oriental ocupam um lugar específico dentro da construção das estruturas das novas sociedades ditas democráticas.

2. O colapso da Federação Iugoslava

O estudo do "problema iugoslavo" abrange dois elementos principais que, apesar de estreitamente interligados, devem ser distinguidos. Trata-se do colapso da Federação Iugoslava, por um lado, e da explosão de conflitos armados entre as diferentes nacionalidades e etnias que compõem o mapa pluriétnico do Estado Iugoslavo, por outro. Para a compreensão dos dois processos, torna-se necessária uma breve referência à formação histórica do Estado Iugoslavo.

2.1 A Federação Iugoslava: uma visão histórica

A Federação constituía-se de seis repúblicas (Sérvia, Croácia, Eslovênia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro e Macedônia) - de composição étnica, evolução histórica, religiosa e cultural diferentes e, muitas vezes, conflitivas -

além de duas províncias autônomas (Kosovo e Voivodina), criadas por Tito em 1974, que apresentavam os mesmos sintomas das repúblicas.

Um rápido panorama da formação e da evolução das ex-repúblicas iugoslavas mostra as diferenças que o destino histórico consagrou nas estruturas das antigas repúblicas da Federação. A Iugoslávia situava-se sobre as linhas divisórias da história européia: a divisão do Império Romano no séc. IV, a divisão do Cristianismo no séc. XI, a fronteira do séc. XVII entre os Impérios Otomano e Habsburgo. Esta situação refletiu-se na determinação do perfil sócio-econômico e do desenvolvimento das respectivas sociedades. No entanto, resta a dúvida: até que ponto estas diferenças determinam, como é muitas vezes afirmado, o surgimento de rivalidades e conflitos entre as etnias ? Como bem assinala Ignatieff, "o que parece decisivo nos Bálcãs não é como o passado comanda o presente, mas sim como o presente manipula o passado" (4).

Assim, os nacionalistas sérvios e croatas identificam um *continuum* de conflitos e uma tradição de ódio entre as duas nacionalidades que teriam começado com o assentamento dos *granicari* sérvios (guardiões da fronteira) ao longo da fronteira entre os Impérios Austro-Húngaro e Otomano (i.e., da Dalmácia meridional até o Danúbio) - antigos territórios croatas e húngaros.

No entanto, esta situação não impediu o surgimento do Ilirismo (5) e da idéia "iugoslava". Estes propagavam a unificação cultural dos eslavos do sul, seguida pela sua unidade política sob a liderança croata e a coroa dos Habsburgo.

Em 1914, somente Sérvia - incluindo a parte iugoslava da Macedônia - e Montenegro eram independentes, enquanto Croácia, Eslovênia e Bósnia-Herzegovina faziam parte do Império Austro-Húngaro. A Sérvia liderava o movimento de Unificação Pan-Eslava, que finalmente levou à I Guerra Mundial, precipitada pelo assassinato do arquiduque Francisco Ferdinando, em Sarajevo (Bósnia) por um nacionalista sérvio. Em 1918, depois da dissolução do Império Austro-Húngaro, foi proclamado o Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos sob o governo do rei Pedro I, da Sérvia.

A retrospectiva histórica da formação e do destino político e cultural das diferentes nacionalidades que formaram o Estado iugoslavo revela pontos potenciais de atrito religioso, cultural e de orientação externa, tanto quanto rivalidades históricas. No entanto, esta situação não necessariamente determina a perpetuação de ódios e conflitos. Estes, sem dúvida, surgiram, mas principalmente em função de disputas das lideranças políticas nacionais (sérvia e croata) pelo poder.

Estas diferenças encontraram a sua maior expressão no movimento pela formação de um Estado Croata independente que culminou com a constituição, pelo acordo com Hitler, do "Estado Independente da Croácia" (1941), o qual anexou todo o território da Bósnia-Herzegovina. Ao contrário da Croácia, a Sérvia, durante a II Guerra Mundial, permaneceu aliada à URSS, sofrendo na própria carne a "colaboração" dos croatas para a expansão do fascismo no Continente - mais de 100 mil sérvios foram expulsos do Estado Croata e 250 mil foram mortos nos campos de concentração. Quando, em 1945, depois da expulsão das forças alemãs, o movimento dos *partisans* (guerrilheiros) comunistas, liderado por Josip Broz Tito, derrotou a força de resistência monarquista e declarou a República Popular da Iugoslávia sob a sua liderança, os papéis inverteram-se e os "fascistas" - croatas e eslovenos - foram para os campos de concentração.

Esta talvez seja a maior lembrança de ódios nacionais e atrocidades entre os povos da ex-Iugoslávia, por isso foi usada pelos nacionalistas "iugoslavos" para a mobilização das respectivas populações. Na realidade, como demonstra Ignatieff: "para fazer a guerra acontecer, os nacionalistas tinham que convencer os vizinhos e amigos que, na verdade, eles vêm se massacrando ... desde tempos imemoriais" (6).

2.2 A crise e o declínio dos órgãos federais

A Iugoslávia de Tito (1945-80) fundava-se em três pilares. O modelo econômico de "autogestão" - uma forma intermediária entre a economia de mercado e o planejamento estatal centralizado - o qual teve os seus êxitos, mas já nos anos 70 mostrava sinais de uma crise profunda: a dívida externa, a inflação, o desemprego e a distribuição desproporcional de riquezas entre o Norte e o Sul cresceram até atingir, em 1989, os seguintes índices: dívida externa de US$ 17 bilhões, inflação de 2.600%, desemprego de quase 20% (7).

O "não-alinhamento" da política externa significou um distanciamento da União Soviética e uma posição favorável frente ao Ocidente, mas - com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade- encontra-se atualmente esvaziado de conteúdo. Mais do que isso, de um país "precursor" das reformas no Leste, a Iugoslávia passou a ser considerada como uma das regiões mais atrasadas no processo de democratização e abertura política e econômica.

O terceiro pilar do Estado de Tito - a "Política de Harmonia Étnica" - implicava numa contenção do sentimento nacional e numa paulatina

"unificação" da nação iugoslava. No entanto, esta política ocorria no contexto de um regime unipartidário - fato que estimulou a competição política em bases étnicas e não em bases cívicas (8).

Apesar dos problemas enfrentados pelo regime titoísta, durante quatro décadas a Iugoslávia conseguiu manter a sua unidade estatal tentando dar solução às questões econômicas, sociais e religiosas que representavam um obstáculo para o desenvolvimento da nação "iugoslava". Com a morte de Tito (1980), cujo carisma foi responsável em grande medida pela "unidade" da Iugoslávia, além da acentuação da debilidade política e um progressivo declínio das instituições federais, iniciou-se um processo de forte polarização étnica e de fortalecimento das tensões e movimentos nacionalistas. Uma primeira expressão desta tendência foram as manifestações em massa na província autônoma de Kosovo (82% da população é de origem albanesa) que receberam a repressão das autoridades sérvias e federais.

O final da década de 80 tornou-se crucial para a determinação do futuro da Federação, como demostram as reformas legislativas adotadas pelas diferentes repúblicas já em 1989, as quais lhes atribuíram poderes soberanos. É de se notar também o fato de que Kosovo e Voivodina perderam o *status* de regiões autônomas e foram incorporadas ao Estado Sérvio (1990).

A situação interna agravava-se, também, pelas divergências referentes ao futuro modelo sócio-econômico. Enquanto os políticos eslovenos e croatas proclamavam reformas em direção ao pluralismo político, à economia de mercado e ao Estado de Direito, o presidente sérvio continuava defendendo a estrutura e as políticas do antigo regime socialista. Durante os anos 1990-91, o conflito de programas políticos e o fortalecimento dos poderes locais evoluíram para conflito de nações, provocando o fracasso definitivo das estruturas políticas, econômicas e administrativas federais.

Em janeiro de 1990, depois do malogro do XIV Congresso da Liga dos Comunistas (LCI), começa a lenta agonia da Federação. No Congresso, com a retirada da delegação eslovena em protesto contra a proposta sérvia de recentralizar o Partido e colocá-lo a serviço do programa nacionalista de Milosevic, foi descartada qualquer possibilidade de uma LCI unida. Assim, a estratégia sérvia de usar a unidade do Partido - estrutura que, no final de 1989, ainda representava a autoridade "estatal" máxima - para recentralizar o país falhou e, na realidade, incentivou as outras repúblicas a aceitarem eleições multipartidárias.

O segundo pilar executivo da Iugoslávia - o governo de Ante Markovic, cujas reformas foram consideradas muito tímidas por alguns, e muito liberais por outros, - foi acusado de responsável pelo desastre econômico e não era mais obedecido pelas repúblicas. O terceiro pilar federal - a presidência colegiada - estava ainda mais desacreditado. Com o apoio tradicional de Montenegro, Kosovo e Voivodina, a Sérvia praticamente detinha o poder de veto sobre as decisões do órgão. Contudo, o impasse total na presidência rotativa iugoslava aconteceu depois da recusa do bloco sérvio de aceitar a posse do croata Stipe Mesic na direção da Presidência. Como conseqüência, a partir de maio de 1991, a Iugoslávia não tinha mais um presidente de fato e nem chefe das forças armadas.

O exército federal, cujo corpo de oficiais era de maioria sérvia (70% sérvios e montenegrinos), e que continuava dominado pela ideologia marxista-leninista, não assumiu a sua função de imparcialidade e neutralidade, atuando ao lado dos sérvios.

Desta forma, no decorrer de 1989-90, as instituições federais entram em declínio, arrastando toda a estrutura estatal iugoslava e cedendo cada vez mais espaço e competências para os poderes locais. Eleitos livremente, os governos e os presidentes das seis repúblicas tinham legitimidade política incomparavelmente maior do que os órgãos federais. Cabe aqui notar que todos os partidos políticos, eleitos nas eleições de 1990, baseavam-se numa plataforma determinada não tanto pelas idéias e correntes políticas, mas pela forte presença da idéia nacional.

Neste contexto, de acordo com a evolução da situação política interna e os resultados das eleições, surgiram divergências quanto ao futuro modelo da Federação Iugoslava. A Eslovênia e a Croácia defendiam a idéia de uma confederação das seis repúblicas, Sérvia e Montenegro propunham um sistema centralizado de federação e Macedônia e Bósnia - um meio-termo entre o plano centralizador e o da confederação.

É de se notar que todas as três propostas previam a convivência das nacionalidades "iugoslavas" numa formação estatal, i.e., esta convivência ainda era possível.

No entanto, junto com o colapso das instituições federais e a progressiva fragmentação do poder, configuravam-se três tipos de tensões nacionalistas dentro da Iugoslávia. Primeiro, como em muitas federações, os "ricos" (eslovenos e croatas) recusavam-se a pagar as contas dos "pobres" (as repúblicas do Sul) ou do exército iugoslavo que consumia a metade do orçamento federal. Segundo, o nacionalismo (principalmente croata) tor-

nou-se parte da plataforma política da nova liderança rumo a transformações democráticas em oposição ao comunismo "sérvio". Por último, os ex-comunistas utilizaram-se do nacionalismo como única alternativa para a sua sobrevivência (9).

2.3 *A conflagração da guerra*

Exigindo manter as estruturas federais e a unidade estatal iugoslava, o presidente sérvio, Slobodan Milosevic, ameaçou Zagreb de, em caso de secessão croata, pôr em questão as fronteiras internas da Iugoslávia com o objetivo de reunir numa "Grande Sérvia" todos os sérvios da Federação (1/4 dos 9 milhões de sérvios vivem fora da Sérvia, dos quais 600 mil na Croácia) (10), i.e., incluir territórios da Croácia e da Bósnia, nas quais a percentagem da população sérvia é de 12,2% e 31,4% respectivamente.

A Croácia e a Eslovênia, por sua vez, procuravam a sua "volta à Europa", de forma a obter legitimação interna e ajuda externa e tentando redefinir os seus objetivos políticos, sócio-econômicos e nacionais. Desta forma, devido à intransigência tanto destas como da Sérvia na negociação de alternativas para reestruturar a autoridade federal, coordenar as diferenças étnicas e buscar formas de desenvolvimento, não se chegou a nenhum entendimento político.

Em 25 de junho de 1991, a Eslovênia e a Croácia declararam independência e o Exército do Povo da Iugoslávia (JNA), no dia seguinte, invadiu as duas repúblicas. Logo depois, os sérvios da região croata de Krajina declararam autonomia em relação à Croácia e manifestaram vontade de unir-se à Sérvia.

Assim, o primeiro ato da tragédia iugoslava começou em junho de 1991 com uma guerra de 10 dias na Eslovênia. Cerca de três mil soldados do exército federal foram enviados para o Norte numa missão inútil de impedir a secessão da república. Em seguida ocorreu uma guerra de sete meses entre a Sérvia e a Croácia que terminou em janeiro de 1992 com o cessar-fogo monitorado pela ONU (11). A Croácia perdeu o controle de um terço do seu território.

Enquanto a Sérvia definia a "Nova Iugoslávia" incluindo partes da Bósnia e da Croácia, as repúblicas de Croácia e Eslovênia continuavam perseguindo os seus objetivos mediante uma ativa atuação política internacional e, já no início de 1992, obtiveram o reconhecimento internacional. As outras repúblicas seguiram o mesmo caminho e a Iugoslávia ficou reduzida a Sérvia e Montenegro.

O poder federal não foi capaz de controlar as forças centrífugas, ressurgidas no novo contexto sócio-econômico, político e psicológico interno, e manter a unidade territorial do país. As transformações estruturais das sociedades "iugoslavas", os "vazios" ideológicos e os novos interesses de diversos grupos (ainda mais políticos do que econômicos) tornaram a ideologia nacionalista um forte aliado das novas lideranças políticas, as quais procuraram "despertar" a consciência nacional dos povos, instigando uns contra os outros. Esta situação levou ao surgimento de fortes movimentos nacionalistas depois do colapso do sistema que determinaram a forma violenta da fragmentação iugoslava.

2.4 A "Grande Sérvia" e a "Grande Croácia" face à face: a guerra na Bósnia-Herzegovina

Na realidade, a preocupação fundamental dos programas nacionalistas sérvio e croata e o principal confronto entre os dois "grandes" da ex-Iugoslávia referem-se ao futuro da Bósnia-Herzegovina. Uma divisão e partilha da república (48% muçulmanos, 31% sérvios, 17,8% croatas) permitiria a continuidade territorial entre a Sérvia, por um lado, e as regiões sérvias na Croácia e na Bósnia, por outro, criando-se a "Grande Sérvia". Para Zagreb, o controle sobre as regiões croatas na Bósnia-Herzegovina consolidaria a posição croata na costa Dalmata e "ajudaria" a aceitar as perdas da Eslavônia e da Krajina ocupadas pelos sérvios.

O alto potencial explosivo da região foi determinado tanto pela sua própria estrutura pluriétnica (12) como, principalmente, pelo incentivo à secessão que as diferentes comunidades étnicas recebem dos respectivos centros e pelas ambições políticas dos seus líderes.

As aspirações sérvias e croatas ao território da Bósnia-Herzegovina, colocaram os muçulmanos(13) perante uma escolha difícil. Até o final de 1991, o governo de coalizão de muçulmanos, sérvios e croatas da Bósnia mostrou pouco interesse em procurar independência *vis-à-vis* da Federação Iugoslava. No entanto, a pressão crescente da Croácia e da Sérvia para desestabilizar a Bósnia e dividi-la convenceu os dirigentes muçulmanos da necessidade de "legitimar" a existência futura da República com uma declaração de independência (outono de 1991). Esta foi boicotada pelos sérvios e foi imediatamente seguida pela proclamação da "República Sérvia da Bósnia-Herzegovina", formada por seis regiões autônomas sérvias (SAO). A resposta dos croatas bósnios não demorou - foram proclamadas duas

comunidades croatas - uma no Sul (Herzeg-Bosna) e outra no Norte (Comunidade de Valhe Sava). Cabe aqui ressaltar que não há continuidade territorial entre estas regiões autônomas - fato que tem estimulado a ação militar, dificultando extremamente o processo de paz na região.

O exército sérvio invadiu a república da Bósnia-Herzegovina no dia seguinte ao seu reconhecimento internacional como Estado independente (07/04/92). O principal objetivo das operações militares sérvias tornou-se o estabelecimento de corredores entre as diferentes SAOs e as regiões sérvias na Croácia. Quanto aos sérvios, croatas e muçulmanos da Bósnia (14), iniciaram uma luta sangrenta e fratricida por cada pedaço da sua terra natal.

Apesar dos inúmeros cessar-fogos, tréguas ocasionais e esforços do mundo para pacificar a região, a guerra prosseguia e junto com ela surgia e crescia o ódio nacional. As táticas usadas - sitiando cidades e aterrorizando aldeias - foram comparadas aos métodos usados nas guerras religiosas na Europa há três ou quatro séculos. As maiores vítimas têm sido os muçulmanos - que não possuem o apoio de um nacionalismo externo em expansão e agressivo e sofrem o embargo internacional (15) sobre compra de armamentos. Segundo um especialista no assunto, está se configurando na Bósnia um novo "ponto zero" na história desta parte da Europa - trata-se não somente de terras, mas de terras livres de população (16).

O fortalecimento (ideológico) do fator islâmico é outro elemento que complica ainda mais a situação, ameaçando transformar a guerra nacionalista em religiosa. Caso isso vier a acontecer, os combates podem estender-se a Sandjak e Kosovo, assim como a Montenegro e Macedônia onde um terço da população é muçulmana, sem esquecer dos três milhões de muçulmanos na Sérvia. Uma evolção do confronto nesta direção desestabilizaria todos os Estados balcânicos.

A Guerra na Bósnia é uma ilustração por excelência da forma específica do nacionalismo "balcânico", onde a lembrança de antigas disputas de Igrejas e povos e o ajuste de contas por atrocidades de 1941-45 são evocados para "legitimar" sonhos políticos megalomaníacos numa região de extrema diversidade étnica da população e onde o nacionalismo vem a preencher o vazio deixado pelo "fim do comunismo" e pela inexistência de uma identificação religiosa forte.

3. As dimensões internacionais da crise iugoslava

A ex-Iugoslávia multinacional, limítrofe de sete Estados, onde existiram conflitos em algum momento da História, ocupa uma posição estratégica no sudeste europeu. Mais do que isso, a criação do Estado Iugoslavo está diretamente relacionada ao contexto político e estratégico decorrente da I Guerra Mundial e à ordem internacional do pós-guerra. Assim, o colapso da Federação e sua desintegração violenta não é uma "simples" questão interna, mas um acontecimento político de repercussão maior que afeta os vizinhos e a todos os países envolvidos, direta ou indiretamente, com a manutenção da Segurança, Paz e a Cooperação na Europa, enfim todos os países envolvidos na construção da ordem internacional estabelecida depois da II Guerra Mundial. No entanto, este envolvimento, em função da perda da importância estratégica (e econômica) da região, tem obedecido mais a uma lógica de princípios históricos do que, propriamente, de interesses nacionais.

De fato, a crise iugoslava teve sua maior repercussão nos países da Península Balcânica, onde a indignação com as "injustiças" na determinação das fronteiras nacionais está presente na memória coletiva da população e tem sido evocada, nos últimos anos, por forças políticas "legitimadas" por programas nacionalistas.

Três aspectos da evolução do cenário iugoslavo determinam um possível engajamento dos países balcânicos na crise. Em primeiro lugar, o colapso das estruturas estatais da Iugoslávia colocou a questão do futuro de, pelo menos, duas regiões - Kosovo e Macedônia -, duas entidades pobres e economicamente inviáveis, mas cuja provável unificação com a Albânia e a Bulgária, respectivamente, colocaria o problema de redefinição das fronteiras na Península. Em segundo lugar, a crise na Iugoslávia enfatizou, mais do que nunca, a questão do tratamento das minorias nacionais - uma questão que vem gerando tensões entre os países balcânicos desde o final de década de 80. Esta situação gerou um clima de tensão na região, evocando lembranças da época das Guerras Balcânicas (1912/13 e 1913).

As questões de Kosovo e da Macedônia provocaram a configuração de dois blocos antagônicos em torno da "herança" iugoslava. Os autores diretamente engajados num possível conflito seriam: Sérvia e Montenegro, por um lado, e Albânia e Bulgária, por outro, seguidos por Grécia, Turquia, Hungria e Romênia.

O "eixo anti-sérvio" compreende a Bulgária e a Albânia e pode ser

apoiado pela Turquia e a Hungria. As rivalidades entre Belgrado e Sófia sobre a questão da Macedônia datam da época da independência da Sérvia e da Bulgária da dominação turca, no final do séc. XIX, quando a região foi dividida inicialmente entre a Bulgária e o Império Otomano, mais tarde entre a Bulgária e a Grécia, e finalmente, uma parte da Macedônia búlgara foi cedida, pelo Tratado de Paris, à Sérvia. A disputa entre os dois países, que encontrou expressão militar na I e II Guerras Balcânicas e nas I e II Guerras Mundiais, não se resume à questão territorial, mas engloba uma discussão "ideológica". Segundo Belgrado, os macedônios são os sérvios do sul "macedonizados" por Tito para enfraquecer a Sérvia, esta "macedonização" é vista pela Bulgária como meio de distanciar os "macedônios" dos búlgaros que, na versão búlgara, fazem parte do mesmo povo. A Bulgária foi o primeiro país a reconhecer a independência da Macedônia (janeiro 1992), mas continua negando a existência da nação macedônia. Dado a proximidade histórica e lingüística entre a Macedônia e a Bulgária, assim como o descrédito da Sérvia e a inviabilidade econômica da Macedônia independente, existe a possibilidade, desde já descartada pela Sérvia e a Grécia, de uma unificação entre a Macedônia e a Bulgária.

A Grécia não reconhece a *Macedônia*, mas a *República de Skopje* ou a *Ex-República Iugoslava da Macedônia* (nome sob o qual foi reconhecida internacionalmente), temendo a reivindicação da província de mesmo nome no Norte do país (17).

Os albaneses, por sua vez, consideram-se uma nação dividida entre Albânia, Kosovo (2 milhões de albaneses) e Macedônia (750 mil) e aspiram oficialmente à unificação com a província de Kosovo (Sérvia), a qual é considerada berço histórico do povo sérvio (18).

Sem chegar a questionar as fronteiras com a Sérvia, a Hungria opõe-se a Belgrado pelo tratamento conferido às minorias húngaras em Voivodina e por causa dos seus laços históricos com a Croácia. A Hungria considera, também, que os conflitos na Eslavônia representam uma ameaça para a sua segurança e enfrenta problemas com os numerosos refugiados croatas e muçulmanos.

A Turquia se considera a potência protetora dos 7 milhões de muçulmanos que vivem nos Bálcãs e está inquieta não somente com os combates e os deslocados na Bósnia, mas também com a situação dos muçulmanos na Sérvia (2 milhões em Kosovo e 500 mil em Sandjak)(19).

Considerado o clima quase permanente de tensão nos Bálcãs, reforçado nos últimos anos pela crise de identidade das ex-sociedades

socialistas e pelo ressurgimento do nacionalismo como base legitimadora das novas forças políticas, não está excluída a possibilidade de confrontos armados na região, causados por incidentes na fronteira ou algum outro tipo de provocação. Empobrecidos, desprovidos de petróleo e armas de destruição em massa, os países balcânicos representam hoje uma área de interesse estratégico secundário, devido também à perda de importância dos estreitos de Bósforo e Dardanelos, causa de tantas guerras, e ao colapso da URSS. No entanto, um conflito entre os países balcânicos envolveria diretamente a comunidade internacional devido aos compromissos internacionais da Grécia (membro da OTAN e da União Européia) e da Turquia (membro da OTAN).

Além das antigas disputas balcânicas, existem questões territoriais "pendentes" entre a ex-Iugoslávia e a Itália. Trata-se dos territórios de Ístria, Trieste, Fiume e Dalmácia, disputados desde a queda do Império Austro-Húngaro. Com o colapso da Federação Iugoslava, a extrema direita italiana encabeçou um movimento a favor da renegociação do Tratado de Osimo, que regularizou a questão territorial entre os dois países, para a recuperação dos territórios em questão.

Uma análise das dimensões internacionais da crise iugoslava, também, não pode menosprezar os interesses e o envolvimento da Rússia na região e as relações tradicionais de amizade russo-sérvia, colocando a questão: será que a Rússia, cujo presidente sofre críticas internas por não tomar uma atitude mais engajada na crise iugoslava, aceitaria uma intervenção ocidental na Iugoslávia?

Desta forma, junto com o colapso do bloco soviético, a desintegração da ex-URSS e a reunificação alemã, a fragmentação da Iugoslávia representa atualmente um desafio à ordem internacional estabelecida depois da II Guerra Mundial e ao frágil equilíbrio geopolítico e de segurança na Europa Oriental decorrente da "solução" do conflito mundial. É por isso que um precedente, que dê "sinal verde" ao ressurgimento de simpatias, rivalidades, alianças e "ofensas" nacionais, que encobrem interesses políticos e econômicos, torna-se extremamente perigoso para a paz nessa região "delicada" para a segurança européia. Por outro lado, a "encapsulação" e a solução efetiva dos conflitos na ex-Iugoslávia não somente garantiriam a paz nos Bálcãs, como também resolveriam o problema dos milhões de refugiados iugoslavos no Ocidente. Diretamente relacionado às questões sociais e ao desemprego, assim como ao surgimento de movimentos neonazistas nos países europeus ocidentais, hoje, o problema dos refugiados talvez seja uma das principais preocupações das antigas potências européias .

4. A atuação internacional

A Iugoslávia representa hoje um desafio muito maior para a comunidade internacional, em comparação com a Guerra do Golfo, devido a sua posição geográfica e geopolítica, assim como por evocar grandes conflitos internacionais do passado e servir de precedente para uma futura resolução de conflitos semelhantes na "dinâmica" região da Europa Oriental. Do ponto de vista institucional, além de desafiar a relação entre os objetivos e a capacidade real de atuação das estruturas internacionais européias - a União Européia (UE) e a Conferência de Segurança e Cooperação Européia (CSCE), principalmente, a crise iugoslava tornou-se uma ocasião para a atuação das Nações Unidas (ONU), não mais bloqueada pelo conflito Leste-Oeste, no continente europeu.

Depois que a Organização européia criada especialmente para a resolução de conflitos no Continente - a CSCE - mostrou-se ineficiente na sua atuação no caso iugoslavo, por razões relacionadas principalmente a sua estrutura intergovernamental, a Comunidade Européia (CE) assumiu a coordenação das tentativas de encontrar uma solução institucional para a crise.

Ao longo do verão/outono de 1991, a hipótese de trabalho, tanto da CE, como da ONU, foi a preservação da Federação (na sua forma original) apesar do estado crítico em que esta se encontrava. A atividade diplomática concentrou-se na negociação de uma solução pacífica da crise.

Além das iniciativas diplomáticas e a criação de um espaço para negociações, a CE enviou uma missão civil de 200 pessoas encarregadas de supervisionar o respeito ao cessar-fogo. No entanto, apesar de todos os esforços, os quais não se caracterizavam por muita originalidade, as hostilidades entre sérvios e croatas tornavam-se cada dia mais graves. Frente a esta situação, a CE lançou a iniciativa da organização de uma Conferência de Paz, a qual foi inaugurada em setembro de 1991 em Haia. A tarefa principal da Conferência consistia em designar uma comissão de arbitragem, formada por três membros escolhidos pelos sérvios e croatas. Esta não chegou a constituir-se devido à falta de consenso entre as partes envolvidas. Apesar do fracasso, a Conferência prosseguiu com a sua atividade. Com o fracasso da Conferência de Paz, a fragmentacão da Iugoslávia começou a ser admitida como hipótese.

Na realidade, desde o início do conflito, a CE viu-se dividida por duas posições globalmente opostas: por um lado, a França era favorável à integridade territorial da Federação (protegendo indiretamente o poder

sérvio) e, por outro lado, a Alemanha sustentava uma posição oposta defendendo o reconhecimento das repúblicas secessionistas. Os interesses políticos e econômicos das duas potências "escondiam-se" atrás de dois grandes princípios - o princípios da interdição de todo tipo de modificação territorial pela força e o princípio do direito à livre escolha política e de autodeterminação dos povos.

A mudança de perspectiva refletiu-se no novo Plano de Paz, que previa a transformacão da Iugoslávia em uma confederação de repúblicas soberanas, procurando conciliar as reivindicações de independência com os imperativos da ordem européia que exigiam negociações para qualquer modificação territorial e proteção dos direitos das minorias, entre outros.

Em dezembro a postura alemã prevaleceu definitivamente e o reconhecimento das repúblicas passou a ser visto como um meio para frear o ciclo de violências e a expansão sérvia. As ex-repúblicas iugoslavas foram convidadas a apresentar um pedido de reconhecimento junto à CE. Quatro repúblicas responderam ao apelo: Eslovênia, Croácia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia. Desta forma, a CE, fiel às exigências diplomáticas e políticas, "ofereceu" o seu reconhecimento não somente às repúblicas que o procuravam efetivamente, mas a todas as repúblicas - fato que provocou uma situação particularmente complicada no caso da Bósnia.

A CE comprometeu-se a emitir parecer até 15 de janeiro de 1992, no entanto, em 23 de dezembro a Alemanha reconheceu unilateralmente a Eslovênia e a Croácia, criando um impasse institucional dentro da CE e mostrando claramente a falta de unidade na postura ocidental frente à crise.

Em janeiro de 1992, a Comissão de Arbitragem informou que: a) a Eslovênia e a Macedônia cumpriam as condições exigidas para o seu reconhecimento como Estados independentes; b) a Lei Constitucional Croata foi considerada deficiente na questão da proteção das minorias - uma das principais garantias exigidas pela CE; c) no caso da Bósnia, a Comissão recomendou a aplicação de um *referendum* que revelasse a vontade da população. Este *referendum* mostrou, mais uma vez, como as tentativas de solução interferem no desenvolvimento do próprio conflito - transgredindo o princípio do consenso entre os três povos, inscrito na Constituição da Bósnia, e impondo um princípio majoritário, os inspiradores e organizadores do *referendum* não levaram em conta a realidade particular desta república iugoslava e contribuíram para a acentuação das tensões interétnicas (20).

O rápido reconhecimento das repúblicas, não precedido por uma Conferência internacional sobre as fronteiras dos novos Estados, não contri-

buiu para a efetiva solução do conflito e criou um espaço geopolítico extremamente frágil em que as fronteiras administrativas, decididas pelo dirigente de um partido único, num regime fechado e sem consulta popular, tornaram-se fronteiras entre Estados independentes.

Ao longo da evolução da crise iugoslava, a CE viu-se cada vez mais engajada nos acontecimentos e nas tentativas de solucionar o conflito. No entanto, este envolvimento crescente despertou e fortaleceu as divergências políticas dentro da própria Comunidade, o que representou um obstáculo à ação coerente e eficaz dos Doze. Um dos erros da CE, neste sentido, foi o fato de não se ter dado conta a tempo de que a questão iugoslava não podia mais ser objeto de um consenso automático, como na época da Guerra Fria, mas que era preciso negociar um compromisso interno antes de participar de negociações com as partes em conflito e impor "soluções". Talvez em função da falta de coerência interna, a política da CE "refugiou-se" numa abordagem de crescente cunho humanitarista (quando, na realidade, se trata de uma questão política e militar altamente complexa), o que levou à formação da opinião pública por imagens de atrocidades isoladas do seu contexto e que estimularam uma opinião favorável à intervenção militar na ex-Iugoslávia. Finalmente, a impotência da CE na condução de uma solução negociada para a crise iugoslava contribuiu para remeter para o primeiro plano a organização internacional que, apesar de tudo, tem a maior experiência no domínio das crises e guerras - a ONU.

Na sua primeira resolução referente à crise na Iugoslávia (21), o Conselho de Segurança determinou que a situação constituía uma ameaça à paz e à segurança internacionais - condição suficiente para a aplicação de todas as sanções previstas pela Carta da Organização. Seguiram-se: embargo sobre o fornecimento de armamentos, missões de observadores, exclusão da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro) das sessões da Assembléia Geral, embargo comercial e financeiro, zonas de exclusão aérea e áreas protegidas, acompanhados por exigências de observação dos instrumentos internacionais do Direito Humanitário, ameaças de ação coercitiva e instituição de um Tribunal Internacional. Paralelamente, forças de manutenção da paz (UNPROFOR) foram despachadas para Croácia e Bósnia (22) para criar as condições necessárias para a negociação de um acordo geral sobre a crise. O seu mandato foi estendido gradualmente até o ponto de, no cumprimento do seu mandato, tomar todas as medidas necessárias, inclusive o uso da força. No entanto, tendo como pano de fundo todas as sanções e ameaças da comunidade internacional, os combates entre sérvios, croatas e muçulmanos prosseguiam da forma mais prosaica, como se houvesse duas lógicas

paralelas: a primeira, relacionada ao desenvolvimento dos acontecimentos na Bósnia e a segunda, referente aos esforços e ao envolvimento dos atores internacionais na tentativa de solucionar a crise.

Talvez a maior contribuição da ONU para a "solução" da crise iugoslava tenha sido o fato de proporcionar espaço para a negociação. Infelizmente, as propostas de paz não têm sido tão bem-sucedidas quanto as iniciativas para negociação.

A principal proposta de paz para a Bósnia, elaborada pela ONU e a CE nos primeiros meses de 1993 - o Plano Vance-Owen -, previa a transformação da ex-república em um Estado soberano descentralizado, composto por 10 províncias autônomas (três para cada nacionalidade) com amplos poderes executivos, mas sem personalidade jurídica internacional, a qual seria atribuída ao poder central. Sarajevo, a capital, teria *status* de "cidade aberta", multiétnica, em território neutro e sob governo misto. O Plano foi, inicialmente, rejeitado por todos os grupos envolvidos (23). Em maio, na Conferência de Atenas, um acordo chegou a ser assinado pelos dirigentes das três nacionalidades sendo apenas encenação a assinatura do líder sérvio, Radovan Karadzic, devido à incondicional rejeição do Plano pelos parlamentares sérvios-bósnios.

O primeiro resultado do plano de paz proposto pela ONU foi a acentuação das rivalidades e dos confrontos armados entre as três nacionalidades - croatas e muçulmanos tentavam dominar militarmente as áreas que perderiam se o mapa delineado no plano entrasse em vigor.

Devido ao impasse, o Plano foi redefinido de forma a satisfazer às exigências sérvias de formação de corredores entre os seus cantões. Assim, segundo o novo mapa, os sérvios bósnios manteriam os corredores, controlados pela ONU, e também haveria uma ampliação do território sérvio no sudeste da Bósnia. Esta redefinição do plano encontrou a forte oposição dos croatas, os quais temiam que os corredores sérvios viessem a abastecer também aos sérvios da Krajina.

Em meados de junho, o Plano foi oficialmente abandonado a favor de uma proposta servo-croata como base para as futuras negociações. A nova proposta previa a transformação da Bósnia-Herzegovina em uma confederação de três Estados. A Constituição reconheceria três povos constituintes e garantiria a proteção dos direitos humanos, assim como eleições livres e divisão dos poderes. O Acordo, assinado em Genebra por sérvios e croatas e rejeitado pelos muçulmanos, não dispunha sobre um dos problemas vitais - a definição das fronteiras internas e externas da futura confederação.

Assim, as negociações, dificultadas não somente pelas complexas conjuntura e estrutura, mas, também, em função do fato óbvio de que é mais difícil atingir o consenso entre três partes do que entre duas, não levaram a nenhum acordo que fosse aceito pelas três nacionalidades e a guerra prosseguiu. Paralelamente, no plano da atuação internacional, observa-se mais uma mudança de iniciativa - as Nações Unidas cedem, em 1994, o seu papel de mediador e "autoridade" para Washington. Depois do massacre no mercado de Sarajevo, a ONU transferiu a operação da retirada das armas pesadas da cidade e seus arredores para a OTAN, que foi autorizada a fazer uso da força. Esta mudança, que também compreende uma certa diferença de "estilo", foi simbolizada pela derrubada de quatro aviões militares sérvios no espaço aéreo da Bósnia, em fevereiro de 1994, pelos caças americanos. Os russos não tiveram objeções. Moscou, por sua vez, tenta retomar a sua atuação internacional.

Negociações paralelas tiveram lugar em Washington e Moscou. Na capital norte-americana, croatas e muçulmanos concordaram (março de 1994) em formar uma federação bósnia, cujo governo central seria encarregado da defesa, do comércio e das relações exteriores. As partes também assinaram um acordo preliminar que prevê a confederação entre a Bósnia croato-muçulmana e a Croácia. Esta última cláusula praticamente exclui (*a priori*) os sérvios do futuro Estado (e, de fato, o parlamento sérvio da Bósnia já rejeitou, sob qualquer condição, a proposta). O Acordo tampouco dispõe sobre o problema principal - as questões territoriais. No entanto, os primeiros resultados positivos do Acordo já se manifestaram - cessaram os combates entre croatas e muçulmanos na Bósnia central.

Cabe aqui notar que aos métodos de "persuasão" da ONU, baseados em sanções e ameaça incerta de coerção, os Estados Unidos opõem ações concretas e uma perspectiva de benefícios econômicos que parece convencer os bósnios. Assim, conforme o Acordo de Washington, os benefícios diplomáticos e econômicos, oferecidos à Croácia, serão estendidos aos muçulmanos. Os croatas, por sua vez, temem sanções.

Apesar da ausência de um acordo explícito, as atuações diplomáticas americana e russa revelam uma certa "divisão de tarefas", i.e., Washington está atuando, principalmente, junto aos muçulmanos e croatas, enquanto Moscou se ocupa dos seus antigos aliados estratégicos e ideológicos - os sérvios. Da capital russa estão chegando os primeiros "compromissos" sérvios com a paz na Bósnia - em fevereiro deste ano, os sérvios bósnios consentiram em retirar a sua artilharia dos arredores de Sarajevo e tropas

russas já estão sendo posicionadas ao longo da linha de frente; depois de negociações prorrogadas, o presidente sérvio-bósnio anunciou, em Moscou, que o aeroporto de Tuzla seria reaberto e caberia aos observadores russos controlarem e impedirem o transporte de armas.

A última proposta internacional para a crise da Bósnia, anunciada em maio de 1994 num *communiqué* conjunto dos ministros exteriores dos Estados Unidos, Rússia e UE, prevê um cessar-fogo de quatro meses, durante o qual as três nacionalidades aceitariam um Estado dividido da seguinte forma - 49% para os sérvios e 51% para croatas e muçulmanos. Resta, no entanto, definir em termos concretos a questão territorial e superar as divergências entre os próprios mediadores referentes ao destino da Bósnia e dos seus habitantes e ao tipo de pressão a ser exercida sobre as partes. Mais do que isso, falta o consentimento das três nacionalidades ... e muçulmanos e croatas já exigiram 58% do território.

Conclusão

O nacionalismo na Europa Oriental apresenta uma série de características e especificidades que o tornam substancialmente diferente do mesmo fenômeno na Europa Ocidental, portanto, uma abordagem apropriada do problema é essencial para o êxito dos esforços para uma solução diplomática internacional das crises provocadas por movimentos nacionalistas no Leste Europeu. A compreensão deste problema, além de basear-se numa perspectiva histórica, encontra o seu principal fundamento no estudo da própria estrutura das ex-sociedades socialistas engajadas num processo de profundas transformações. Assim, o nacionalismo ressurge com o colapso político, econômico, social, ideológico e de valores das sociedades em questão, i.e., a necessidade de uma legitimação política das novas forças no poder e de um *slogan* de mobilização social, num contexto de vácuo ideológico, transforma o nacionalismo numa conseqüência do próprio processo de transição sócio-econômica.

Dentro desta ótica, a guerra na ex-Iugoslávia não pode ser considerada uma decorrência lógica da estrutura pluriétnica e da formação histórica do espaço geopolítico iugoslavo, mas torna-se o exemplo por excelência do resultado da atuação das novas (ou antigas, mas num contexto novo) forças políticas legitimadas no nacionalismo. Contudo, o colapso da Federação Iugoslava não se explica somente em função de um nacionalismo levado ao extremo, mas, de certo modo, segue a sua própria "lógica" institucional e

sócio-econômica. Desta forma, o segundo Estado Iugoslavo (1945-91) fragmentou-se paralelamente ao desmoronamento das bases político-institucionais, sócio-econômicas e ideológicas sobre as quais foi construído.

Concomitantemente, a antiga Iugoslávia tornou-se palco do confronto entre duas "grandes" idéias nacionais - a "Grande Sérvia" *versus* a "Grande Croácia". O incentivo e o apoio material e militar por parte das duas repúblicas (já Estados soberanos) às respectivas minorias nas repúblicas vizinhas, mostraram-se cruciais para a conflagração de uma das guerras mais sangrentas da atualidade - a Guerra na Bósnia-Herzegovina.

A explosão da guerra entre as antigas repúblicas e as diferentes nacionalidades "iugoslavas" acentuaram os sentimentos nacionalistas dos vizinhos, assim como as rivalidades religiosas. A questão do futuro de Kosovo e Macedônia, colocada com a desintegração iugoslava, tornou-se um ponto potencial de conflito cujas dimensões ultrapassariam as antigas fronteiras da Federação.

A crise na Iugoslávia teve repercussão não somente sobre os Estados isoladamente, mas também sobre o processo da construção da nova ordem internacional pós-Guerra Fria, especialmente no referente à questão de resolução de conflitos. A guerra nos Bálcãs tornou-se, assim, um desafio para os mecanismos institucionais internacionais que revelaram a sua fraqueza de atuação num contexto livre das "restrições" da bipolaridade. Mais do que isso, a atuação internacional para mediar o conflito baseou-se, muitas vezes, em padrões e instrumentos característicos do Ocidente e que não levam em consideração a realidade européia oriental. Estes, em vez de propiciar a solução do conflito, tiveram uma repercussão negativa na evolução dos acontecimentos e reforçaram a percepção de que a verdadeira contribuição da atuação internacional não ultrapassou a área humanitária. Mais do que isso, desde o início do conflito os mediadores viram-se divididos em relação às partes em litígio e às propostas para a solução da crise em função dos seus próprios interesses nacionais.

NOTAS

1 Para as primeiras quatro, cf. GELLNER, E. "Nationalism and Politics in Eastern Europe", *New Left Review*, nº 189, Londres 1991, pp. 127-134.

2 HATSCHIKJAN, M. "Eastern Europe - Nationalist Pandemonium", *Aussenpolitik*, vol. 42, nº 3, Hamburg 1991, p. 212.

3 WETTIG, G. "Shifts Concerning the National Problems in Europe", *Aussenpolitik*, vol. 44, n. 1, Hamburg 1993, p. 75.

4 IGNATIEFF, M. "A Tragédia dos Bálcãs", *Política Externa*, vol. 2, n. 2, São Paulo 1993, p. 4.

5 Movimento de agrupamento lingüístico, literário e político dos eslavos do sul do Império Austro-Húngaro, durante a segunda parte do séc. XIX. O nome do movimento provém das "Provinces Illyriennes" constituídas por Napoleão no começo do séc. XIX e que reuniram pela primeira vez os eslavos do sul.

6 IGNATIEFF, op. cit., p. 5.

7 GAGNON, V.P. "Yougoslavia: Prospects for Stability", *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 8, New York 1991, p. 35.

8 Cf. IGNATIEFF, op. cit., p. 6.

9 "DEPOIS de Tito a sangrenta desitengração", *Gazeta Mercantil*, Brasília, 12-14 de junho de 1993, p. 2.

10 STARK, H. "Vers un retour des guerres Balcaniques", *Politique Étrangère*, n.2, Paris 1992, p. 263.

11 O plano de Paz, aceito pela Croácia, Sérvia e o exército federal previa a retirada total do JNA da Croácia, o desarmamento das unidades paramilitares croatas e sérvias e o desdobramento de 10 000 soldados da ONU em três regiões da Croácia, incluíndo Eslavtnia Ocidental, Eslavônia Oriental e Krajina

12 Um estudo detalhado da estrutura da Bósnia encontra-se em: BOUGAREL, X. "Bosnie-Herzegovine: anatomie d'une poudière", *Hérodote*, n.67, Paris 1992, pp. 84-147.

13 Os muçulmanos na Bósnia-Herzegovina são, na sua maioria, de origem eslava e foram convertidos ao islamismo durante a dominação turca. Hoje, apesar de representarem a "nacionalidade" mais populosa da Bósnia, ocupam o menor território devido à sua concentração nas cidades e aos resultados da "limpeza étnica"

14 Apesar das alianças ocasionais entre croatas e muçulmanos e sérvios e croatas, a guerra na Bósnia opôs as três nacionalidades.

15 O embargo sobre a venda de armas e equipamentos militares para a ex-Iugoslávia foi a primeira medida, adotada pelas Nações Unidas ainda em setembro de 1991, e refere-se a todo o território da ex-Federação. No entanto, tem afetado princialmente aos muçulmanos bósnios, os quais alegam terem sido desprovidos de meios de autodefesa. Os esforços políticos do presidente bósnio de conseguir isenção do embargo não obtiveram o consentimento internacional.

16 MAGAS, B. "The Destruction of Bosnia-Herzegovina", *New Left Review*, n. 196, Londres 1992, p. 109.

17 De fato, partes da Grécia e Bulgária estão no mapa desenhado pelo Partido Nacionalista da Macedônia.

18 A região de Kosovo era o centro geográfico do Império Sérvio na Idade Média, destruído na batalha de Kosovo (1389) pelo exército otomano. A memória coletiva da Batalha sobreviveu no folclore local. Em meados do séc. XIX, o mito de Kosovo tornou-se instrumento para a formação da nação do emergente Principado Sérvio e ponto central de referência para os nacionalistas sérvios.

19 A situação dos muçulmanos na Bósnia provoca, também, a preocupação e o engajamento do mundo muçulmano - Irã, Iraque, Síria, os países do Maghreb, além da Turquia.

20 Cf. BOJOVIC, B. I. "Bosnie-Herzegovine: pour une solution équitable, pour un arrêt immédiat des hostilités", *Hérodote*, n. 67, Paris 1992, p. 148.

21 Resolução 713, 25/09/1991.

22 Pela Resolução 795, 12/1992 a UNPROFOR foi estendida à Macedônia com o objetivo de "ação preventiva".

23 A maior crítica provinha dos sérvios bósnios, eles teriam, de acordo com o plano da ONU, 43% do território - tendo conquistado e mantendo o controle efetivo de 70 % -, além disso não estava prevista conexão entre os cantões; já os muçulmanos contestaram o plano porque certas áreas de maioria muçulmana seriam dominadas por croatas.

ABSTRACT

The end of communism and the further social, political and economic developments have reawoken the conflict between the eastern european nationalities. In the context of deep identity crisis, the nationalist ideology has become a source of legitimation for the new political elites. The example *par excellence* of the critical outcomes of the extreme national oriented policies is represented by the violent collapse of the Yugoslav Federation. Situated in a highly explosive region - the Balkans -, the war in former Yugoslavia threatens to spill over beyond its borders. The international attempt to mediate and find out a pacific solution to the crisis have shown up the weakness of collective security institutions and the lack of consensus between the mediators themselves.

Política de defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil

THOMAZ GUEDES DA COSTA*

Pela primeira vez, a sociedade brasileira observa debates sobre a defesa nacional no âmbito da política partidária. Essa iniciativa veio a público com as propostas veiculadas na reunião do Partido dos Trabalhadores (PT), em fevereiro passado, com o objetivo de contribuir para a definição da plataforma do partido para as próximas eleições presidenciais. Essa iniciativa poderá ter outras correspondentes, pois, no horizonte, nota-se que outros partidos também já se interessam pelo assunto, permitindo, assim, que o debate público tome vulto.[1]

Como aponta Oliveiros S. Ferreira, os partidos políticos brasileiros estão longe de ser veículos para a expressão e a articulação de idéias políticas da sociedade.[2] Entretanto, o surgimento desse novo tema na agenda partidária significa que alguma importância política distinta já lhe foi consagrada. Mesmo que sejam sombreados por outros mais relevantes na agenda política da corrida presidencial, esses debates podem provocar reações de vários grupos de pressão que manifestarão suas idéias e conclamarão os eleitores a sustentar suas propostas. Uma reação fundamental será a das organizações governamentais, militares ou civis, seja em defesa de interesses próprios, seja na expectativa de que o debate possa sinalizar com medidas a serem implantadas na próxima administração sobre *política de defesa*.

O que vem a ser, entretanto, *política de defesa*? Visando a contribuir para o esclarecimento operacional do conceito e a provocar reações para o

Rev. Bras. Polít. Int. 37 (1): 106-120 [1994].

* O autor é cientista político, técnico do CNPq, professor-visitante do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos. O autor agradece os comentários de Ricardo Dalla Barba e Maria de Fátima Magalhães Loppi.

debate, este trabalho aborda, como ponto principal, conceitos sobre ***política de defesa nacional***, cotejando um arranjo teórico no âmbito do processo decisório vigente. Secundariamente, ilustra a análise conceitual com algumas facetas do processo decisório brasileiro sobre defesa nacional.

Discussão democrática

Um dos sinais de instalação de um regime democrático num país é a discussão pública sobre todas as regras do jogo político, as políticas governamentais em geral e os assuntos militares, em particular.[3] Esses debates fogem à mera reflexão acadêmica, pois contam com a contribuição de representantes eleitos, de autoridades não-militares, de especialistas civis e de comentaristas de assuntos políticos e técnicos das forças armadas, da ativa e da reserva. O fenômeno do debate e o da interferência, se observados nas sociedades que se tornaram democráticas e definiram, recentemente, por consenso, políticas de defesa, não têm descaracterizado a identidade militar das forças armadas. Pelo contrário, nas novas democracias, como na espanhola, na portuguesa e na polonesa, por exemplo, aumentou-se a sustentação da ação legítima do instrumento militar e criou-se um ambiente apropriado para a mobilização dos recursos nacionais para o preparo das forças armadas nas novas hipóteses de emprego.[4]

Na história política brasileira, são praticamente inexistentes os momentos em que as questões da segurança internacional do País foram relevantes na agenda política e nos debates públicos nacionais. Até as análises de natureza acadêmica são rarefeitas.[5] Mesmo com as notícias de incidentes episódicos, como a entrada não-autorizada de forças militares estrangeiras no território nacional ou os choques nas fronteiras como o de Traíra, ou o envio de tropas para missões multilaterais de paz, a aquisição de equipamento militar sofisticado, as mudanças organizacionais, ou a cooperação militar internacional, etc., mantém-se uma passividade nas manifestações públicas e nas pressões militares por uma ou outra opção política, ficando o processo decisório relegado às forças armadas ou às instituições com atribuições correlatas, como o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (e seus antecessores).

Mesmo em momentos de crise internacional, como o da Guerra das Malvinas e o da Guerra do Golfo, os debates escassos sobre o *status* da política de defesa brasileira se encerraram com o fim da importância a eles atribuída nos noticiários. Poder-se-ia dizer que os debates sobre essa matéria teriam

sido sufocados por um Executivo autoritário nas décadas do regime militar. Mas, mesmo antes de 1964, decisões como o envio de tropas brasileiras para compor forças da ONU em ações na Coréia, no Sinai e no Congo foram "silenciosas".[6] A crise da *Guerra da Lagosta* não é nem contemplada nos roteiros da história do Brasil. Após 1988, as questões atuais como a sobrevivência da indústria nacional de armamentos, a participação do Brasil nos regimes de controle de transferência de tecnologias sensíveis ou a participação do País nas ações de paz da ONU permanecem "silenciosas". Na atualidade, a ausência de preocupações sobre questões de segurança internacional ou de defesa nacional pode ser evidenciada, seja pelas prioridades da política externa brasileira como apresentadas pelo Secretário-Geral do MRE num seminário interno da sua organização, seja pelo conteúdo tradicional dos discursos presidenciais.[7]

Se a ausência de debates traduz a inexistência de preocupação popular e política, isso não significa, entretanto, que o tema não seja importante, que não deva merecer a atenção intelectual e política da sociedade e do governo. As mudanças no sistema internacional e suas repercussões e as decisões de alocações orçamentárias plurianuais, por si sós, já são motivo suficiente para atrair a atenção de muitos sobre essa questão. E as iniciativas partidárias incluem na agenda um novo ítem que, talvez sem precedentes, venha a exigir do Executivo reflexões e ajustes organizacionais inéditos.

Nesse contexto, desde já, identificam-se, pelo menos, dois segmentos que devem ser relevantes nas discussões políticas sobre o assunto.

O primeiro deverá ser o gerenciamento da defesa nacional, em seu nível mais elevado, sua coordenação com outros instrumentos da política exterior, seus mecanismos políticos de ação interorganizacional e seus processos operacionais para ação no preparo e no emprego das forças armadas.

O segundo deverá ser temas dirigidos, tais como serviço militar, orçamento, aquisição de equipamento, reformas administrativas, desdobramento de forças na Amazônia, etc. Antes que esses dois segmentos assumam vulto no debate nacional, as instâncias governamentais, preocupadas com a defesa nacional, devem refletir sobre o estado da gestão da defesa nacional, não apenas em relação às aspirações do "dever ser" sob as óticas das diversas organizações, mas também no que se refere à realidade do jogo político na arena nacional.

Política de defesa: entendendo a utilidade do conceito

Política de Defesa não é um conceito comumente utilizado na cultura política brasileira.[8] Entretanto, esse conceito tem-se revelado de grande utilidade para os analistas de assuntos militares quando procuram sistematizar os entendimentos sobre o uso das forças armadas na defesa dos interesses de um país.[9] Se uma definição de *política de defesa* não foi ainda estabelecida e universalmente aceita em seus mínimos detalhes, pelo menos já existe um consenso sobre o fenômeno que se está investigando.

Política de defesa poderia ser um conceito entendido como a aplicação, de fato, real, dos meios militares na preservação e na consecução de interesses vitais de um país. Em oposição, uma *política de dissuasão* teria o entendimento operacional relativo ao emprego potencial do instrumento militar numa interação de atores na cena internacional. Entretanto, a aplicação do conceito *política de defesa* evoluiu, passando a ter uma amplitude maior do ponto de vista empírico e a abranger, em seu nexo, também aquilo que seria uma *política de dissuasão.* Para entender esse conceito, deve-se fazer duas distinções: uma entre *defesa* e *segurança*, que se encontra na premissa de que a *segurança* refere-se às considerações que vão além das militares, tomando como base a estrutura socioeconômica da sociedade, o indivíduo e grupos de pessoas; a outra distinção é considerar o grau de hierarquia entre *defesa* e *estratégia. Estratégia* é uma manifestação voluntária do Estado para maximizar sua posição com o fim de assegurar a segurança ou a defesa em um ambiente hostil.

A utilidade heurística do conceito *política de defesa* é a sua dualidade aplicativa. Por um lado, o conceito pode retratar uma natureza normativa, em nível dos processos políticos e burocráticos, quando da determinação "de uma política de defesa" por autoridade competente nos contextos político nacional e internacional, visando a estabelecer as condições de execução dessa política e de definição do emprego de recursos militares. Com essa abordagem, chega-se a afirmações como: "o Brasil não tem uma política de defesa"[10]. Por outro lado, do ponto de vista empírico, o conceito *política de defesa*, na ausência de uma teoria formal, passou a ser reconhecido como um instrumento teórico, ou um paradigma, capaz de orientar as análises sobre os princípios e os processos para o preparo e o emprego das forças militares por um país em salvaguarda de seus interesses na cena internacional. Com essa aplicação, analistas governamentais e acadêmicos passam a descrever, a explicar e a prever a *política de defesa* de um país.

Aproximando a natureza normativa da empírica, pode-se chegar a um entendimento do conceito que une a dualidade aplicativa. Assim, *política de defesa* passa a ser entendida como o ***conjunto formado por princípios gerais, por processos de tomada de decisão e de alocação de recursos e pela implantação de medidas para o preparo e o emprego das forças armadas como instrumento de ação do país na preservação ou consecução de interesses na cena internacional.*** Esse entendimento não é hermético e seu valor é maior não por sua aplicação normativa, mas pela aplicação na investigação empírica. Conseqüentemente, alguns podem descartar sua utilidade na ação governamental, mas não a podem negar diante da investigação analítica.

Na investigação analítica, a *política de defesa*, além de contemplar um rol de categorias sobre fenômenos pertinentes, resume-se em quatro componentes básicos.

O primeiro é o segmento do *discurso*, com que se busca compreender as mensagens internas do processo decisório e da ação do governo e as mensagens externas das comunicações entre atores no jogo político. Esse é o âmbito dos discursos, dos documentos internos normativos, das comunicações oficiais e das mensagens abertas e veladas nas interações estratégicas.

O segundo segmento é o do emprego, ou seja, do entendimento das possibilidades de utilização das forças armadas em circunstâncias hipotéticas. Esse segmento estabelece a razão de ser da força, em sua dimensão política, sua estrutura física e sua composição intelectual. É entendendo perfeitamente o sentido de emprego das forças armadas que se estabelecem os demais segmentos.

O preparo operacional das forças armadas compõe o terceiro segmento, que é o desenvolvimento da doutrina, do treinamento e do estabelecimento de mecanismos de comando, controle, comunicação e inteligência entre as unidades das forças armadas. Essa é a dimensão intelectual da política de defesa, com a qual se revelam, com precisão, a vontade política e a competência das organizações para planejar sua existência, suas missões e suas ações.

Finalmente, a aquisição de armamentos destaca-se como um segmento à parte, devido à importância de suas revelações sobre as forças armadas, apontando a realidade da capacidade militar. Estudando esse segmento, o analista passa a compreender a situação da força militar, seu instrumental físico, que será associado ao potencial humano. O nível de desenvolvimento tecnológico, os diversos tipos de material, as transformações de recursos e os processos internos e externos de compra e posse de material bélico permitem uma avaliação clara da realidade do jogo político.

O caso brasileiro

A discussão sobre o conceito de *política de defesa* ganha realce quando é possível esclarecer o significado desse termo e a complexidade de seu conteúdo real. Assim, aplicando superficialmente essa abordagem no caso brasileiro, pode-se sugerir alguns componentes para o debate sobre *política de defesa* na atualidade nacional. De forma um tanto superficial e excludente, essa análise toma a seguir os traços teóricos do conceito e focaliza o quadro brasileiro.

O segmento do discurso

Não há, no Brasil, documentos declaratórios oficiais sobre a defesa nacional. Historicamente, observa-se uma carência ou uma omissão sistemática de documentos "diretores", chancelados pelo Executivo, de discursos de autoridades e de registros de decisões no campo da defesa. Mesmo nas circunstâncias em que eram esperadas manifestações das chefias de governo, são quase inexistentes os registros objetivos sobre a defesa nacional, seja estabelecendo diretrizes internas para a ação governamental, seja documentando a autoridade e a responsabilidade do governo na participação e na orientação da ação política externa (diplomática), ou, ainda, relatando a iniciativa ou a reação do Executivo no debate público nacional.[11]

Nos últimos anos, ainda que tenha havido uma demanda por documentos de alto nível para orientar a estratégia militar, pouco se tem revelado a respeito nas comunicações presidenciais. Um dos raros documentos sobre diretrizes governamentais na administração do Presidente Itamar Franco não faz qualquer referência a assuntos de defesa.[12] Desde 1991, a *Mensagem ao Congresso Nacional*, enviada pelo Presidente quando da abertura da sessão legislativa, se limita a listar "ações já realizadas" e "ações programadas" para o ano, de acordo com a proposta orçamentária de cada força singular e do Estado-Maior das Forças Armadas.

É curioso apontar, por exemplo, que uma das raras manifestações de proposta presidencial para o planejamento da defesa nacional nas últimas décadas foi veiculada pelo governo do Presidente Fernando Collor. Após apresentar uma orientação governamental para a *Política Externa*, a administração federal veio a público chamar a atenção para a *Defesa*, apontando as necessidades de profissionalização, prontidão operativa, desempenho

tecnológico e mobilidade das forças armadas, indicando a preferência por uma postura dissuasiva.[13] Entretanto, como o *Projetão* foi utilizado como peça de barganha no Congresso, as propostas de implementação de princípios que regessem a política de defesa diluíram-se no embate legislativo.

Mesmo a questão do *Conceito Estratégico Nacional*, documento proposto como balizador da segurança nacional, é fugaz. Durante décadas, a Escola Superior de Guerra (ESG) tem feito esforço para estabelecer certa lógica (própria) para o ordenamento da ação política brasileira. Entretanto, apesar do esforço de divulgação e de socialização política de sua doutrina, as propostas da ESG encontram pouca permeabilidade na área governamental.[14] Os argumentos podem ser variados sobre essa resistência, desde sua adequabilidade ideológica até a autoridade organizacional e a operacionalidade cognitiva. Objetivamente, há que se reconhecer que a complexidade e o formalismo do método prejudicaram sua adoção completa numa gestão governamental ágil.

Os chamamentos constantes para que o Executivo conceba e ponha em vigor um documento inspirado na escola esguiana, o *Conceito Estratégico Nacional*, fundamentam-se na premissa de que esse mecanismo é algo que sempre existiu na nossa cultura estratégica. A realidade mostra o contrário.[15] Além do *Conceito* de 1969, não se tem notícia de que outro tenha estado em vigor. Essa evidência não implica que não haja necessidade de orientações superiores, mas demonstra a dificuldade de estabelecer essas orientações na ausência do reconhecimento da importância da defesa pelo estadista e da sua urgência pela sociedade.[16]

Outro documento que revela a carência de diretrizes executivas, em termos declaratórios, é o *Política Militar Brasileira*, em vigor desde 5/2/93. Atendendo a suas obrigações funcionais, o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) adota, nesse documento, um conceito esguiano de *política* e estabelece um rol de objetivos a serem "conquistados e mantidos" pelas forças armadas, seguindo pressupostos constitucionais e doutrinários.[17] As dúvidas que surgem quanto aos pressupostos de respaldo político (poder+distribuição de recursos) associam-se à utilidade operacional do documento. Além disso, o leitor desse documento tem de conviver com as ambigüidades do texto que não encontram suporte em diretrizes superiores de Governo ou consensuais da política nacional.[18] Por exemplo, no objetivo no. 1, "Desenvolvimento da expressão militar harmônico com o das demais expressões do poder nacional e compatível com a projeção do Brasil no cenário internacional", o analista não encontra respaldo sobre o significado

de "compatível com a projeção" do Brasil. No objetivo no. 3, não se esclarece o critério a ser utilizado para avaliar o grau de "modernização" das forças armadas. Quanto ao objetivo no. 6, cabe indagar: como entender operacionalmente para o planejamento militar os "princípios que regem as relações internacionais do Brasil"?[19]

As manifestações públicas e os documentos diretivos são importantes para estabelecer, seja de forma autoritária ou participativa, um sentido de direção ao esforço nacional, ou, pelo menos, do Governo. É essa orientação que cria a permeabilidade do comando e o comprometimento dos quadros com a política governamental, no âmbito do Executivo, e a mobilização de recursos políticos, materiais e humanos, na sociedade. Sem julgar o conteúdo em si, esta visão de gestão estratégica foi primorosamente retratada no discurso do Presidente Castelo Branco perante os diplomatas formandos de 1964, quando expôs, com sua autoridade presidencial, as diretrizes para inserção estratégica do País.[20]

Numa democracia, a defesa nacional é um assunto inerente às forças armadas, porém não exclusivo delas. A disposição e o vigor de um país em mobilizar recursos, aplicar com vontade instrumentos de força e sacrificar "tesouro e sangue" surgem da legitimidade dos objetivos e das estratégias sustentadas pela sociedade. Porém, tais condições dependem da liderança que é atribuída legalmente, no caso brasileiro, ao Presidente da República.[21] Assim, compete a este dirigir o preparo e o planejamento do emprego das forças armadas, consultando (se assim o desejar) e dividindo a responsabilidade de decisão com o Conselho de Defesa Nacional.[22] Daí surge, então, a demanda de que, na atualidade, a Secretaria de Assuntos Estratégicos deveria ser a catalisadora para elaborar uma orientação estratégica que norteie, priorize e esclareça o planejamento militar.

O segmento do emprego

Na questão do emprego das forças armadas, observa-se uma situação difusa para o planejamento militar brasileiro. Pelas considerações acima referidas e pautando-se nas definições do texto constitucional, a sociedade tem uma expectativa do emprego geral das forças armadas que, além de atender à manutenção da lei e da ordem, se volte para a defesa da Pátria. Entretanto, quais são as situações objetivas de defesa da Pátria que tanto a sociedade como as forças armadas devem levar em conta? A resposta não pode ser nebulosa. Pelo contrário, ela tem de conter considerações hipoté-

ticas que permitam a todas as partes envolvidas ponderar custos e benefícios além dos meios necessários para se fazer, com sucesso, o emprego das forças armadas. Assim, a análise operacional pode-se afastar do objetivo geral, por exemplo, de preservação da integridade territorial do País e se voltar para as condições de realização do emprego das forças militares em circunstâncias específicas.[23] Até que ponto se pode permitir a violação do espaço aéreo brasileiro por aeronaves estrangeiras? Qual é o tipo de resposta militar no caso de incursões de tropas de outros países através da faixa de fronteira? Que dispositivo militar deve ser aplicado na Região Amazônica, e contra o que ou contra quem deve ser utilizado?

A necessidade de estabelecer prioridades para se ter um emprego adequado do instrumento militar é parte integrante do gerenciamento dos objetivos e da ação da política exterior. No campo da segurança internacional, pode-se apontar quatro grandes vertentes da política exterior, com repercussões diretas sobre o emprego militar.

A primeira e a mais ampla vertente refere-se ao *dilema da segurança*. O *dilema da segurança* é um fenômeno conceituado primeiramente por John Herz.[24] Herz argumenta que o dilema da segurança desafia os países porque os mecanismos de defesa não necessariamente contribuem para a segurança como um todo. A alocação de recursos, o desenvolvimento de tecnologias e o estabelecimento de capacidades podem induzir outros países a ter comportamento diverso diante da percepção de insegurança causada pela ambigüidade potencial no uso das forças militares. Em outras palavras, aquilo que a liderança de um país interpreta como sendo uma medida para sua defesa pode ser interpretado por outros como uma medida ofensiva ou agressiva. É nesse contexto que programas brasileiros, como o de mísseis ou o do submarino a propulsão nuclear, causam receio a lideranças de outros países. Devido à anarquia e à auto-ajuda, características do sistema internacional, as declarações de objetivos pacifistas dadas por autoridades brasileiras podem não ser aceitas pelas lideranças e pela opinião pública de outros países.

A segunda vertente refere-se às possibilidades de o Brasil formar alianças e de aderir a iniciativas que envolvam a segurança coletiva. A preocupação, nesse contexto, são as vulnerabilidades e o casuísmo dos mecanismos existentes na atualidade do regime de segurança internacional, tanto em nível regional como global. Quanto maior é a agregação de países, com interesses diversos, em torno de um projeto de segurança coletiva, menor é o potencial de comprometimento de cada parceiro. Por um lado, a diplomacia tem de regular os esforços de adesão que favoreçam os interesses

brasileiros e que ao mesmo tempo preservem o País em termos de custos e de compromissos políticos indesejáveis, quando o Brasil é cooptado por outros para dividir os custos da paz internacional. Por outro lado, a ação coletiva internacional exige que o país tenha iniciativas na construção de mecanismos que lhe sejam úteis, sob o ponto de vista de seus próprios interesses.[25] Assim, as autoridades brasileiras devem-se preocupar com as idéias de revisão e de fortalecimento das Nações Unidas, do sistema da Organização dos Estados Americanos e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, e também com novas propostas de sub-regionalização da segurança internacional, agindo de forma preventiva, cooptando parceiros, neutralizando propostas adversas. Essa preocupação deve ter como objetivo contribuir para que as iniciativas de revisão do regime internacional se ajustem aos interesses do País, para que o Brasil não apenas reaja às propostas de outros, as quais poderiam contrariar seus objetivos próprios ou criar constrangimentos na sua ação no cenário internacional. É sobre essa área da ação internacional que se deve refletir no campo da defesa, definindo os parâmetros de preparo dos meios militares nacionais para o emprego em missões de paz sob bandeira multilateral. Que tipo de padronização de equipamento e de operação deve ser adotado para otimizar missões militares conjuntas com outros países? Que ajustes doutrinários são desejáveis?

Por fim, ainda no campo multilateral, deve-se ter empatia e fazer uma reflexão sobre as hipóteses em que o Brasil seria objeto da ação coletiva por colocar em risco a segurança internacional na opinião de outros centros de poder. Quais comportamentos do Brasil provocariam reações adversas no âmbito multilateral da segurança internacional, deflagrando sanções, punições e até mesmo ações contra o País?

Na terceira vertente, transferência de tecnologias sensíveis, as preocupações com o comportamento do Brasil podem ser dirigidas a duas questões: qual é o potencial de o Brasil causar perturbação da ordem internacional com a transferência de conhecimento para outros países? Até que ponto as tecnologias importadas pelo Brasil são agregadas à sua capacitação militar? Aqui, novamente, as características anárquicas do sistema internacional geram desconfiança entre os atores, fazendo com que as afirmações de intenções não sejam aceitas apenas pelo discurso. Essa é uma situação muito similar à do *dilema da segurança* em que a coerência e a lógica entre o que se faz e o que se discursa causam reações favoráveis.[26] Isso acontece especialmente em relação às implicações potenciais da agregação de novas tecnologias às capacidades operacionais das forças armadas. Num caso mais delicado, tendo em vista a premissa da não-existência de vontade política para a

construção de armas de destruição de massa pelo Brasil, a incógnita surge em relação ao potencial de emprego que advirá da frota de submarinos a propulsão nuclear, tendo em vista os sistemas de armamentos de que disporão e os padrões de complexidade das missões que as forças serão capazes de desempenhar. Essa é uma questão política que necessita desde já ser coordenada no nível mais alto do planejamento estratégico nacional e compreendida pela sociedade quanto a suas implicações, seus benefícios e seus custos.

A quarta e última vertente das repercussões sobre o emprego das forças armadas surge da preocupação central que é preservar a integridade territorial, controlar a permeabilidade da fronteira e salvaguardar a soberania nacional. Como apontado anteriormente, essas preocupações existem atualmente em nível muito genérico no que concerne à ação governamental. Não há um esclarecimento de situações objetivas, mesmo que hipotéticas, que sejam amplamente aceitas para execução do planejamento militar, que promovam a mobilização nacional e que sejam compreendidas politicamente pela sociedade. Na falta de uma lógica estratégica que oriente o *emprego*, como definir os recursos necessários para as ações militares na Amazônia, no Pantanal, ou no Atlântico Sul?

Concluindo, só com uma sinalização política sobre as possibilidades de emprego da força militar em conseqüentes cenários alternativos poderão as forças armadas visualizar logicamente seus parâmetros doutrinários e de aquisição de equipamento.

O segmento do preparo

O segmento *preparo* talvez seja o mais complexo. Por isso mesmo, essa análise apenas traz à tona alguns pontos que reafirmam a complexidade de uma agenda potencial de debates sobre a categoria, na situação atual da gestão da defesa no Brasil.

Um dos elementos fundamentais que prejudicam o preparo das forças militares é a ausência de uma doutrina militar oficial, com seu *cumpra-se*, para uma ação conjunta das forças armadas brasileiras. Há quase quarenta anos, vem-se fazendo um grande esforço para sua composição e promulgação.[27] Se observadas a estrutura de comando e controle, as tarefas em curso no EMFA, as prioridades de cada força singular, a capacidade de as forças militares desempenharem suas missões e o relacionamento na disputa de atribuições e de orçamentos, tem-se a sensação de que o Brasil opera com

três forças armadas independentes.[28] O emprego da aviação, por exemplo, no pouco que transpira para o público nas entrelinhas dos jornais, revela traços de rivalidades interburocráticas e do valor da autonomia organizacional. O que aqui se pretende não é questionar os valores nem os objetivos organizacionais, mas apontar que essa desintegração surge por não haver diretrizes nem comando superior, o que faz com que as forças armadas brasileiras se fragmentem e se enfraqueçam política e tecnicamente, tornando-se incapazes de atuar conjuntamente como exige a guerra moderna.[29]

Outro aspecto do *preparo* é a carência material, tanto de equipamentos bélicos quanto de infra-estrutura, e a debilidade potencial das organizações militares para sustentar operações de combate. Por exemplo, durante a Guerra das Malvinas, um chefe da Força Aérea Brasileira (FAB) argumentou por "dez vezes" mais equipamentos para que a Força pudesse sustentar combates adequadamente.[30] Na atualidade, os recursos se reduziram ainda mais, sendo já extremamente parcos para ministrar a instrução e manter o adestramento. Devido a essa falta de material é que surge a imagem popular segundo a qual predomina nas forças armadas brasileiras uma característica de escola, o que lhe dá competência teórica para o combate, mas não os meios para enfrentá-lo.

Finalmente, nesse segmento *preparo*, a discussão sobre *política de defesa* poderá voltar-se para o significado de modernização. Novamente, as diretrizes sobre *emprego* tornam-se essenciais para estabelecer os níveis tecnológicos e operacionais desejáveis. Porém, outra discussão será levantada: modernização significa aumento de custos não apenas para adquirir o moderno, mas para fazer ajustes organizacionais - de recursos humanos, de instalações e de outros meios. Esse é um componente que deverá ser do conhecimento da sociedade para que ela aceite arcar com os custos da modernização.

O segmento aquisição

Se a sociedade quiser encarar os debates do segmento *aquisição*, uma das questões mais críticas refere-se ao grau e aos critérios de nacionalização que se deseja sustentar. A idéia da nacionalização do material bélico torna-se atrativa por causa da possibilidade visualizada de alcançar a independência política do País com relação aos fornecedores externos. Entretanto, na impossibilidade de se fabricar todos os componentes e peças no País, essa independência estará sempre atrelada ao último componente fabricado no

exterior, comprado e mantido em estoque numa indústria nacional, que será incorporado ao produto brasileiro.[31] A discussão da nacionalização passa assim a analisar os critérios de sustentação dos custos e dos subsídios públicos para as empresas fabricantes de armamentos. Para esses dois elementos da agenda - o grau de nacionalização do armamento e a sustentação de empresas nacionais fabricantes - é que é preciso atentar na política de defesa brasileira, com urgência. Deve-se sustentar o modelo autárquico nacionalizante que imperou até o final dos anos oitenta? Será parte da estratégia do País adquirir suas armas no exterior? O Brasil deve fabricá-las internamente só quando forem comercialmente viáveis? O País vai sustentar sozinho seu esforço nacional ou contemplará *joint ventures* com empresas de material bélico do exterior?

Conclusão

O objetivo deste trabalho é levantar uma discussão conceitual sobre *política de defesa* visando a esclarecer seu alcance operativo tanto para abordagens normativas de seu emprego político, como para a utilização empírica numa possível ótica do debate nacional. Ao observar o caso brasileiro, surge a complexidade temática do que poderá ser um debate político sobre as questões do uso das forças armadas na defesa nacional. O esboço que surge deste trabalho aponta urgências e situações críticas que devem ser do conhecimento tanto das lideranças políticas como do corpo técnico governamental, civil ou militar.

A análise sugere que se faz necessário estabelecer abordagens novas, tanto para a gestão eficaz da defesa nacional, quanto para o estabelecimento de diretrizes estratégicas para a orientação das unidades governamentais brasileiras. O Brasil só poderá assegurar seus interesses, capacitar suas forças armadas, garantir acesso às tecnologias modernas e usos dessas tecnologias e integrar o emprego das forças armadas de forma viável e eficaz, como instrumento da estratégia nacional, se estabelecer uma unidade de pensamento, pelo menos em nível do Executivo.

Com a agenda política nacional lotada no momento, pode-se, pelo menos, estabelecer uma metodologia para aumentar a eficácia da gestão da defesa e deixá-la à disposição da nova administração federal, que tomará posse em janeiro de 1995, para que esta possa promover a definição de diretrizes.

NOTAS

1 Para uma visão sintética da postura do PT, ver o trabalho de seu mentor Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, "Uma nova política de defesa", *O Estado de São Paulo*, 22/2/94, p. 2.

2 Oliveiros S. Ferreira, "A crise do Estado - 12" O *Estado de São Paulo*, 25/2/94, p. A-4.

3 Para este argumento no caso brasileiro, ver Brig. (RR) Murillo Santos, *O Caminho da profissionalização das Forças Armadas* (Rio de Janeiro: INCAER, 1991), p. 146.

4 No caso espanhol, ver "Nueva Directiva de Defensa Militar", *Revista Española de Defensa* 6, 60 (Feb/93), pp. 6-12.

5 Como contribuições acadêmicas que focalizam objetivamente a questão da defesa nacional, destacam-se: Clóvis Brigagão, "A cultura dos riscos: conforto e segurança", em Ricardo Arnt, org. *O Armamentismo e o Brasil* (São Paulo: Brasiliense, 1985); Edmundo Campos Coelho, "A Ordem das Prioridades: Função das Forças Armadas ou Política Estratégica?", *Política e Estratégia*, V, 2 (Abr-Jun/87), pp. 224-234; Santos, op. cit.. O Alte. Flores tem seu pensamento acadêmico reunido em Mário César Flores, *Bases para uma Política Militar* (Campinas: Unicamp, 1992).

6 Até a possibilidade da participação do Brasil na guerra do Vietnam foi discutida com o governo dos EUA, na visita do Presidente Costa e Silva a Washington, em 1967. The Department of State, *Visit of President-Elect Costa e Silva of Brazil*, 78/199B, pp. 1-2.

7 Luiz Felipe Lampreia, *A Política Externa Brasileira nos Anos 90*, 31/3/93 (mimeo.) aponta as prioridades: contribuir para o multilateralismo econômico, dar atenção comercial aos blocos econômicos, atender à convivência internacional regional na América Latina, realizar o potencial de relações com a África, fortalecer o multilateralismo político e dar proteção aos brasileiros no exterior. Para uma manifestação importante e a falta de referência sobre o tema, ver Presidente Itamar Franco, *"América do Sul é prioridade para o Brasil"*, (discurso para os formandos do Instituto Rio Branco), *Gazeta Mercantil*, 28/4/93, p. 3.

8 Santos adota o conceito na forma normativa, op. cit. 146-148. O significado de "política militar" para Flores é semelhante ao de "política de defesa" aqui considerado.

9 Veja, por exemplo, Douglas J. Murray e Paul R. Viotti, ed. *The Defense Policies of Nations, a Comparative Study* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989).

10 Nesse sentido, pode-se entender a crítica constante de Antônio Carlos Pereira de que o Brasil não tem uma política de defesa. Porém, dentro dessa lógica pode-se argumentar que o País tem uma política mas desarticulada e fragmentada. Ver, Antonio Carlos Pereira, "Apresentação", *Política e Estratégia*, V, 2 (Abr-Jun/87), pp. 168.

11 Na visão diplomática, uma das raras obras sobre a questão da segurança internacional do Brasil é a de Marcos Castrioto de Azambuja, "Desarmamento - Posições Brasileiras", in Gelson Fonseca Júnior e Valdemar Carneiro Leão, eds., *Temas de Política Externa Brasileira* (Brasília: IPRI/MRE, 1989), pp. 177-193.

12 Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, *Diretrizes para Ação de Governo*, 1992.

13 Governo do Brasil, *Brasil, Um Projeto de Reconstrução Nacional*, 15/3/91, pp. 121-122.

14 CMG (RR) Roberto Pereira da Silva, *Delineamento do Processo Decisório Nacional*, Documento de Trabalho no. 1 (CEE/SAE), (jul/93), pp. 24-34.

15 CMG (RR) Roy Middleton Braga Walter, *O Papel do Conselho de Segurança Nacional no Processo Decisório Brasileiro*, Documento de Trabalho no. 1 (CEE/SAE), (Jul/93), pp. 11.

16 Thomaz Guedes da Costa, "Percepção de Ameaça do Ponto de Vista dos Militares Brasileiros", *Leituras Especiais* (Ministério das Relações Exteriores) 24 (Dez92), pp. 8-17. Sobre o argumento de que o Brasil não tem uma percepção de ameaça, ver Luís Bitencourt, *Percepção de Ameaças no Panorama Estratégico da Defesa do Brasil*, Documento de Trabalho no. 3 (CEE/SAE), (Set/93).

17 Estado-Maior das Forças Armadas, *Política Militar Brasileira (FA-E-01/89)*, 1992.

18 Pelo menos publicamente adotadas.

19 Ibid., pp. 6-10.

20 Ministério das Relações Exteriores, *A Política Exterior da Revolução Brasileira - Discursos* (Brasília: MRE, Seção de Publicações, 1968), pp. 23.

21 Art. 8, *Caput*. Lei complementar no. 181, de 1991, que "Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas".

22 Art. 1. Lei no. 8183, e 11 de abril de 1991, que "Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho de Defesa nacional e dá outras providências."

23 Para uma rara síntese desta questão, ver Santos, 113-130.

24 O tratamento clássico está em John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics* 5, 2 (January 1950), pp. 157-80. Sobre o caso brasileiro, ver Edmundo Campos Coelho, op. cit., p. 232.

25 Para uma visualização destes interesses, veja "O Brasil pode integrar força de paz em Angola", *Jornal do Brasil*, 1/3/94, p. 3.

26 Como, por exemplo, a questão se o Brasil deve ou não aderir ao Tratado de Não-proliferação Nuclear (TNP), já que não tem o objetivo de fabricar armas nucleares. Para um comentário recente, veja José Goldenberg, "O Tratado de Não-Proliferação Nuclear", *O Estado de São Paulo*, 1/3/94, p. 2.

27 Alguns dos sintomas da debilidade causada pela ausência desta doutrina pode ser observado das preocupações de chefes militares durante a Guerra das Malvinas, veja "Brasil faz a revisão da estratégia militar", *O Estado de São Paulo*, 16/5/82, p. 7; "Aeronáutica discute nova doutrina aérea", *O Estado de São Paulo*, 19/5/82, p. 6.

28 Para um sumário de visões sobre a fragmentação da gestão da defesa, ver Antonio Carlos Pereira, "Apresentação", op. cit., p. 166-176.

29 Para um argumento evolutivo da integração operacional das FF.AA. brasileiras, ver Flores, op. cit., pp. 131-142. Sobre as forças da fragmentação, ver Santos, op. cit., p. 43-48.

30 "A FAB quer ser dez vezes mais forte", *O Estado de São Paulo*, 8/5/82, p. 5.

31 Sobre a questão da saliência da nacionalização de armamentos num momento de crise internacional, veja o debate em "O reequipamento trará problema orçamentário", *O Estdo de São Paulo*, 19/5/82, p. 6; "Delfim anuncia que programa de defesa deve durar dez anos", *O Estado de São Paulo*, 20/5/82, p. 6; "Seplan aponta riscos de mais gasto com armas", *O Estado de São Paulo*, 21/5/82, p. 5; "EMFA coordena a mobilização industrial", *O Estado de São Paulo*, 26/5/82, p. 8. Para uma rica análise da questão no momento, ver Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, "P & D Militar: Situação, Avaliação e Perspectiva", *Premissas* 5 (Dezembro/1993), pp. 2-59.

O Brasil e as Nações Unidas em 1994: uma abordagem política

FLÁVIO HELMOLD MACIEIRA *

As premissas e implicações da atuação do Brasil na ONU vão muito além das posturas e ações brasileiras naquele organismo. Perguntar como o Brasil atua na ONU equivale a perguntar como o Brasil se insere, ou deseja inserir-se no quadro das relações internacionais. Para efeito de sistematização parece, porém, prudente não ser excessivamente abrangente, e concentrar esforços na análise dos principais temas de natureza política que, no dia de hoje, compõem o núcleo da agenda brasileira na ONU. Em nome da objetividade, cabe, igualmente, passar ao largo de um esforço de caracterização genérica da realidade brasileira como conformadora e condicionante dos interesses nacionais, e de exame das potencialidades e aspirações do Brasil como ator internacional, sem perder de vista, porém, que a atuação do país na ONU não pode ser entendida desvinculadamente das premissas socio-políticas que afloram do estudo da realidade nacional.

Dada a interação dinâmica entre a ONU e o meio internacional, cabe, nestes curtos parágrafos de introdução e enquadramento, uma breve descrição do cenário internacional atual. Em essência, o sistema internacional, em 1994, mantém as características de "instabilidade transicional" que emergiram do encerramento da Guerra Fria. Continuam vigentes alguns elementos-chave daquela equação, tais como: a existência de uma superpotência político-militar remanescente; a sobrevivência de uma formidável aliança militar desprovida de inimigos definidos; a competição e interdependência entre megablocos econômicos; a tendência à formação de grupamentos econômicos regionais; a tentativa de metamoforse econômica e política dos ex-países socialistas; o declínio gradual da cooperação Norte-Sul; a prevalência das relações econômicas de mercado; a introdução, na agenda global, dos chamados "novos temas", tais como "good governance", Direitos Humanos, Meio Ambiente e Narcotráfico; e, sobretudo, a tentativa de instalação

Rev. Bras. Polít. Int. 37 (1): 121-133 [1994].

* Diplomata.

de mecanismos internacionais que regulem essa "Nova Ordem Mundial" fazendo com que o período de transição atual resulte em um período de estabilidade e previsibilidade.

Tais elementos esquemáticos são de ordem a provocar a mais variada gama de choques conceituais e interpretativos. Caracterizam-se por embutir uma profunda complexidade de implicações, um intenso espaço de concorrência e alinhamento de interesses, múltiplas relações de causa e efeito não raro contraditórias, frequente interveniência de fatos novos muitas vezes imprevistos, e, sobretudo, um potencial de frustração equivalente ao tamanho das expectativas de real evolução do sistema internacional surgidas com a dissipação das tensões políticas da Guerra Fria.

Esses primeiros anos de "Pós-Guerra Fria" têm demonstrado inegavelmente que as imperfeições do sistema internacional anteriormente instalado iam muito além da questão do equilíbrio de poder pela força, e que a solução dos desequilíbrios estruturais e conjunturais da sociedade internacional - causas precípuas das crises internacionais - requer uma receita até aqui inexistente de partilha democrática do poder, agilidade de métodos, respeito ao direito internacional (1) e, sobretudo, solidarização dos agentes internacionais para ampliação da capacidade de resposta às questões globais que permanecem em aberto tais como do desenvolvimento econômico e social, a da preservação ambiental, a do equilíbrio populacional etc...

As crises na Somália, na Bósnia, em Angola e no Haiti, embora contrabalançadas pelos relativos sucessos na África do Sul, em Moçambique, na Palestina e no Camboja (2), são um sinal evidente das dificuldades objetivas de implantação de um regime de manutenção da paz desacompanhadas da ampliação da capacidade internacional de lidar com as causas estruturais de geração de conflitos. A depressão econômica que atinge indistintamente países desenvolvidos e em desenvolvimento é outro demonstrativo fundamental da necessidade de aperfeiçoamento do sistema internacional. E mais grave ainda que a depressão conjuntural resulta a deterioração crescente da estrutura econômica e social das áreas carentes do planeta.

É esse quadro complicado e constantemente mutante, aqui descrito de forma extremadamente simplificada, que constitui o pano de fundo das relações de poder na ONU e, por definição, a fonte de material de análise com que trabalha a diplomacia brasileira em sua atuação naquele organismo.

Como se sabe, as Nações Unidas compõem-se, em sua estrutura política, de três órgãos fundamentais: A Assembléia-Geral, foro máximo de representação universal, o Secretariado, executor de políticas e medidas

decididas pelos Estados-membros, e o Conselho de Segurança, encarregado da manutenção da paz e segurança no mundo. Essa estrutura, que o Brasil como membro original do organismo ajudou a criar na Conferência de São Francisco, mantêm-se estável há quase cinquenta anos. Não obstante, o organismo passou, internamente, por inúmeras mutações organizativas e metodológicas ao longo de sua existência. Com a aceleração histórica ocorrida nos últimos anos, o levantamento dos bloqueios políticos que derivavam da estrutura bipolar mundial e a eleição do egípcio Boutros Boutros-Ghali para a Secretaria-Geral da ONU, o processo reformista ganhou novo impulso. Hoje, a expressão "Reforma das Nações Unidas" tem uso corrente em todos os segmentos pensantes do contexto internacional e já aparecem críticas aos excessos reformistas do Secretário-Geral e a sua tentativa de implantar, na ONU, não uma reforma circunscrita a determinado período de tempo e voltada para objetivos definidos, mas uma situação, altamente instabilizante, de verdadeira "revolução permanente"(3).

Está em jogo nesse processo de renovação a natureza futura do mecanismo de tomada de decisões na ONU. Para encerrar essa curta digressão sobre a reforma da ONU, tema digno de um tratado, devo assinalar que o enfoque brasileiro da questão não difere da postura assumida pelo país no cotidiano de sua presença na Organização. O Brasil atua na ONU (e em relação à reforma em curso) de forma principista, defendendo o fortalecimento da Assembléia-Geral como órgão de representação democrática, preservando os princípios consagrados de direito internacional e em particular na Carta das Nações Unidas, buscando a adoção de medidas práticas que materializem os resultados teóricos das negociações internacionais (o que é particularmente importante no que respeita à Conferência do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, e à Conferência de Viena sobre Direitos Humanos), defendendo a neutralidade e universalidade representativa da Organização, buscando abrir frentes de relançamento da cooperação econômica mundial e privilegiando, em todas as vertentes de atuação, as ações e soluções pacíficas e negociadas. A atuação brasileira é, nesse sentido, intensa e frutífera e tem resultado num reconhecimento virtualmente unânime de nossa capacidade de formulação e mobilização. Não sem motivo o Presidente dos Estados Unidos da América referiu-se, recentemente, ao Brasil como "potência diplomática", em função dessa múltipla capacidade de atuação.

Uma primeira conclusão fundamental dessas considerações gerais é a de que a atuação brasileira nas Nações Unidas é permeada por um constante e consciente aporte criativo e preservador dos princípios democráticos.

Ademais de sua atuação tradicional e contínua nas sucessivas Assembléias-Gerais, o Brasil acaba de cumprir o primeiro ano de seu sétimo mandato no Conselho de Segurança da ONU (4). O exercício desse mandato no período atual tem permitido ao Brasil influir diretamente não apenas no debate tópico sobre as crises regionais que demandam atuação do órgão, mas também, o que é ainda mais importante, no debate sobre o futuro do sistema internacional de segurança coletiva. Passando o sistema internacional por um período de transição e renovação, a atuação do Conselho, embora sujeita aos limites impostos pela Carta da ONU, tende, atualmente, a incorporar novos métodos e padrões de atuação os quais, muito possivelmente, lançarão jurisprudência com respeito às prerrogativas de atuação do Conselho no limiar do Século XXI. Sem nunca atuar como foco de obstrução, o Brasil tem pautado sua presença ativa no órgão pela dignidade, credibilidade e continuidade de princípios, em consonância com a tradição diplomática brasileira. Tem, dessa forma, influído no processo decisório daquele foro como um agente de equilíbrio.

A atuação do Conselho, na atualidade, tem como um de seus balizamentos principais a busca, já citada, de uma renovação estrutural das Nações Unidas que, no caso específico do Conselho, permita a resolução ágil, justa e definitiva das situações de conflito eventualmente emergentes no mundo. A referência principal desse processo, no que tange à segurança internacional, é o importante Relatório "Uma Agenda para a Paz", publicado pelo Secretário-Geral da ONU em 1992. O documento relaciona um extenso rol de medidas destinadas a aplicar os dispositivos da Carta da ONU em sua totalidade, inclusive no que respeita ao Capítulo VII, que trata de mecanismos de imposição da paz. Ressalte-se que, até hoje, salvo as exceções históricas (Coréia, Suez, Congo) e exemplos atuais de difícil caracterização tais como as atuais intervenções na Somália e na Ex-Iugoslávia, a Missão de Verificação das Condições de Cessar-Fogo no Iraque (5) e a Missão de Delimitação de Fronteiras entre o Iraque e o Kwait, a ONU se limitava a exercer função pacificadora direta a pedido das partes em conflito. As propostas de Boutros-Ghali vão no sentido de que essa função seja exercida mesmo que contra a vontade dos conflitantes.

O Conselho de Segurança se encontra no centro do debate sobre o futuro da ONU, visto ser o órgão que, em teoria, detém a força para impor as soluções coletivas. Curiosamente, o documento do Secretário-Geral absteve-se de aprofundar propostas tendentes a solucionar as imperfeições de origem que afligem o Conselho, baseadas na assimetria de poder que

ordena sua composição. Não obstante, o debate desencadeado na comunidade internacional em torno das idéias de Boutros-Ghali acabou por revelar um virtual consenso em favor da Reforma do Conselho de forma a fazer com que sua composição venha a refletir mais fielmente o atual equilíbrio de poder na comunidade mundial.

Nesse contexto, o Brasil aparece como um dos candidatos naturais a um assento permanente no órgão. De início, as citações do Brasil entre os países com potencial de integrarem permamentemente o Conselho ocorreu espontaneamente, na forma de especulação político-acadêmica. Desde 1989, quando o então Presidente da República José Sarney incluiu em seu discurso à Assembléia-Geral da ONU a sugestão de que o Brasil viesse a ocupar assento permanente no Conselho sem direito de veto, o que era uma simples especulação tornou-se um pleito estabelecido do Governo brasileiro. Um pleito cuja formalização definitiva depende, logicamente, da eventual deliberação democrática da comunidade internacional no sentido de que é chegada a hora de efetivar a cogitada ampliação do Conselho.

Nesse processo, nossas credenciais seriam: a projeção diplomática mundial do Brasil, seu peso econômico, sua liderança regional, seu espaço geográfico privilegiado e seu afinamento político com as idéias democráticas. Sem esquecer do potencial militar nacional já que o Brasil é o único país latino-americano capaz de, se necessário, mobilizar e treinar rapidamente uma força de mais de um milhão de combatentes (6). Nosso interesse na obtenção da vaga permanente fundamenta-se na intenção de aprofundar nossa influência sobre o processo de formatação do sistema mundial do Século XXI e de obter mais esse reconhecimento da maturidade de nossa estrutura política.

Abrir mão dessa postulação significaria ver bloqueado o acesso contínuo ao principal círculo de poder no mundo, o que significaria deixar de influir em decisões que, em muitos casos, podem afetar diretamente nossos interesses e prerrogativas como nação.

Apesar dessas credenciais e dessas razões de bom senso, o ingresso do Brasil no Conselho está longe de ser uma empresa de prognóstico fácil. As idéias de reforma atualmente em exame parecem coincidir em que é chegada a hora de incorporar ao Conselho as potências econômicas derrotadas na Segunda Guerra Mundial, o Japão e a Alemanha, (7) cuja entrada para o órgão significaria novo oxigênio financeiro e tecnológico para a atividade pacificadora da ONU, diminuindo, por outro lado, o divórcio entre a realidade das relações de poder na comunidade internacional e a composição do órgão.

Quanto à entrada de outros postulantes, as opiniões se dividem ou se resguardam. Talvez não seja exagerado afirmar que está em formação um consenso favorável às postulações do Brasil, da India e da Nigéria, como potências emergentes em seus respectivos continentes, mas nenhuma das três postulações se faz sem oposição regional. Na América Latina, é evidente que a Argentina e o México, apesar das relações fraternas que hoje mantêm com o Brasil, não apoiariam automaticamente o pleito brasileiro. Na Ásia e Oceania a situação se reproduz entre a India, o Paquistão, a Austrália e a Indonésia. E, na África, o mesmo quadro aparece tendo por atores a Nigéria e o Egito.

Outros complicadores aparecem: na Europa, onde países emergentes - no caso a Espanha e a Itália - acalentam pretensões de partilharem maiores responsabilidades no contexto do Conselho de Segurança, (8) e no grupo árabe que, ao que consta, pleitearia, também um assento próprio.

Essa multiplicidade de interesses tem levado, de um lado, a que algumas idéias alternativas sejam apresentadas contemplando a instituição de vagas rotativas destinadas a preenchimento por turnos, pelas principais potências regionais, e, de outro, ao surgimento de tendências de enrijecimento de postura no Grupo ocidental, que se traduziria por uma limitação da reforma à mera admissão da Alemanha e do Japão (9).

Inexistem prazos definidos para o exame da questão, muito embora esteja em consideração, na ONU, idéia japonesa de abertura de negociações em torno da reforma do Conselho por ocasião do Cinquentenário da ONU, em 1995. A avaliação corrente, porém, entre os observadores envolvidos no processo, é a de que a questão ainda careceria de maior maturação antes de que sejam possíveis definições mais precisas.

Um tema que guarda relação direta com a atuação do Brasil no Conselho de Segurança e com a visão brasileira da Reforma do órgão, é a participação do país nas Operações de Paz do Organismo. O mundo vive, hoje, o que se pode chamar de "Idade de Ouro" das chamadas Operações de Paz. Para se ter uma idéia, até quatro anos atrás, a ONU havia criado e conduzido 13 dessas Operações em mais de quarenta anos de existência. Nesses últimos quatro anos, criaram-se mais 13 Missões do gênero. Atualmente, são 18 as Operações de Paz em desenvolvimento simultâneo, envolvendo 80 mil homens de 77 países-membros da ONU.

Favorecida pelo fim da Guerra Fria e pelo desbloqueio da possibilidade de ação internacional concertada, essa modalidade de atuação direta da ONU constitui, hoje, a face mais visível e mais bem aceita da ONU no mundo

e a principal ferramenta com que contam a Organização e o Conselho de Segurança para buscarem a manutenção da paz. Não há crise no mundo em que não se cogite do envio dos "capacetes azuis" da ONU como forma de criar condições básicas de pacificação. As Operações de Paz crescem e se multiplicam, tornam-se complexas, passam a requerer a destinação, pelos países-membros da ONU, de reservas de pessoal pronto e treinado para rápido engajamento - tal como previsto no projeto de criação de um sistema de Forças em disponibilidade permanente ora em discussão. Passam, por outro lado, a abranger atividades políticas voltadas para a conciliação e pacificação e a almejar objetivos menos imediatos, relacionados com o que o Secretário-Geral da ONU chamou de "consolidação da paz" mediante a superação das causas profundas dos conflitos. Nesse sentido, tornaram-se comuns as Missões de Observação de Eleições levadas a cabo no contexto das Operações de Paz e não está longe o tempo em que tais operações incorporarão programas completos de recuperação econômica em seu escopo.

Muito embora se possam contestar aspectos de sua eficácia, a partir dos resultados alcançados em cada caso, as Operações de Paz da ONU constituem, atualmente, o laboratório dinâmico de testes de medidas práticas de pacificação cuja adoção tende a tornar-se rotineira nas próximas décadas. O Brasil, já a esta altura, apresenta uma considerável experiência de participação, tanto em termos históricos, já que brasileiros estiveram presentes, no passado em Operações que marcaram época como a de Suez (batalhão Suez) e a do Congo (Unidade de apoio aéreo), como em termos de presença atual nas várias operações em andamento. No momento, um total de mais de cento e cinquenta voluntários brasileiros atua em 5 Operações de Paz. A UNAVEM II, de Angola, a ONUSAL, de El Salvador, a UNOMOZ, de Moçambique, a UNPROFOR, da Ex-Iugoslávia e a UNOMUR, de Ruanda-Uganda. Nossa participação inclui a presença de Oficiais das Forças Armadas, como observadores militares, quadros militares de apoio médico, contingentes policiais-militares e, eventualmente, observadores eleitorais. Presentemente, aguarda-se o iminente envio de um batalhão de infantaria a Moçambique para relevo de batalhão italiano ora atuante na UNOMOZ. Tal participação já foi autorizada pelo Congresso Nacional e as tropas envolvidas já se encontram em treinamento específico. Com o programado envio do batalhão a Moçambique, o Brasil inaugura nova fase em sua participação nas atuais Operações de Paz já que desde a experiência, aliás bem sucedida, de Suez, que o Brasil não se decidia pelo envio de tropas a esse tipo de Operação, preferindo limitar sua participação ao envio de observadores militares, policiais e eleitorais ou de unidades militares especializadas.

Vistos, de forma resumida, os aspectos principais da participação brasileira no Conselho de Segurança e nas Operações de Paz da ONU, cabe retornar ao plano mais geral da atuação brasileira na Organização, e fazer referência à preparação das Reuniões de Alto Nível sobre temas específicos previstas para os próximos anos. Essas Reuniões foram programadas pela Assembléia-Geral de forma a permitir, antes do fim do Século, uma reflexão conjunta sobre os problemas do mundo, agrupados tematicamente (10). A primeira dessas Reuniões foi a Conferência do Rio, em 1992, cobrindo as questões ambientais. Em 1993, foi realizada, em Viena, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Para o ano corrente, está prevista a realização da Cúpula do Cairo sobre População, e, em 1995 deverão ser realizadas as Conferências sobre questões relativas à Mulher e sobre Desenvolvimento Social.

A preparação brasileira para as reuniões ainda não realizadas está a cargo de Grupos de Trabalho "ad hoc" coordenados pelo Itamaraty e integrados por segmentos de Governo e por setores da sociedade civil atuantes em cada contexto específico.

A Conferência sobre a Mulher apresenta uma configuração temática própria e em sua preparação estão sendo ouvidas as principais organizações de defesa dos direitos da mulher no país.

A Cúpula sobre o Desenvolvimento Social tem merecido uma abordagem igualmente cuidadosa por parte do Governo brasileiro.

Não há como negar a realidade de que as idéias correntes na década de setenta sobre instalação de uma "Nova Ordem Econômica Mundial" através do chamado "Diálogo Norte-Sul" encontram-se, hoje, virtualmente ultrapassadas após haverem produzido resultados escassos. A rigor, de concreto, apenas haveria a contabilizar como resultado efetivo daquela fase heróica de negociações a anexação ao GATT (Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas) da "Cláusula de Habilitação", assim chamada por que afirmava abstratamente que os países em desenvolvimento estariam habilitados a ter vantagens e preferências no comércio com os países desenvolvidos. Reconhecidamente, essa cláusula nunca gerou maiores resultados concretos salvo a instituição, pelos países desenvolvidos, de um mecanismo de comércio preferencial muito pouco efetivo - o chamado "Sistema Geral de Preferências" - conhecido pela abreviação SGP - segundo o qual certas categorias de produtos provenientes de países em desenvolvimento entrariam nos países industrializados com redução de direitos de importação (11). Parece tratar-se, em teoria, de uma concessão importante, mas, na verdade,

o sistema só serviu para apaziguar as consciências mais atormentadas do primeiro mundo, já que as cotas de produtos beneficiados sempre foram muito reduzidas, e, além disso, os produtos realmente competitivos exportados pelos países pobres nunca chegaram a ser contemplados com preferências capazes de provocar o efetivo incremento da quantidade exportada.

A verdade é que os anos setenta e oitenta, ao invés de darem margem a um verdadeiro tratamento preferencial das exportações do Terceiro Mundo, assistiram a um recrusdescimento de medidas econômicas protecionistas por parte dos países desenvolvidos, e, o que é pior, a uma asfixia financeira crescente dos países em desenvolvimento por força da crise da dívida externa. A conclusão é que a idéia de uma efetiva cooperação econômica entre os povos nunca prevaleceu no mundo, a despeito das intermináveis negociações sobre o assunto. Os complexos econômicos do Norte vêem os centros produtivos do Sul como concorrentes reais ou potenciais e somente parecem dispostos a aceitar relações econômicas com esses centros em base de reciprocidade de interesses.

Essas considerações vêm a propósito da introdução, no cenário internacional, do conceito de desenvolvimento social (12) desvinculado do de desenvolvimento econômico. Defende o Brasil a ligação íntima e indissociável entre o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico. Tentar atacar as duas questões em separado significaria combater efeitos sem atacar as causas (13).

As formulações brasileiras atuais, sobre temas econômico-sociais, buscam evitar a repetição dos erros cometidos no antigo diálogo Norte-Sul - em especial a abertura de negociações centradas exclusivamente na concessão de vantagens econômicas aos países em desenvolvimento. Evitamos sobretudo fazer referência a um “relançamento do diálogo Norte-Sul”, tal como desejam alguns países do Movimento Não-Alinhado.

Dado o triunfo das políticas de mercado no mundo, é preciso, hoje, trabalhar com possibilidades de cooperação que contemplem os interesses nacionais em via recíproca. A pedra de toque da estratégia brasileira continua a ser, porém, a obtenção de garantias de acesso aos mercados dos países desenvolvidos. Nesse sentido, a conclusão recente dos trabalhos da Rodada Uruguai sobre negociações comerciais dá margem a otimismo justificado já que foram estabelecidos no Acordo Final da “Rodada” novos mecanismos de combate ao protecionismo (14). Outro aspecto fundamental da estratégia brasileira que não pode deixar de ser citado é a obtenção de garantias de acesso aos mercados de tecnologia dos países desenvolvidos, tantas vezes negado por aqueles países de forma unilateral.

Muito embora a citada Cúpula do Desenvolvimento Social possa fornecer a oportunidade para o estudo de formas genuínas de cooperação econômica, o Brasil julgou por bem propor uma tomada de posição dos países das Nações Unidas, anterior à Cúpula, em favor da concertação internacional voltada para a erradicação do subdesenvolvimento. Nessas condições, o Grupo dos 77, do qual o Brasil faz parte, propôs, em 1992, que o Secretário-Geral da ONU elaborasse um Documento chamado "Agenda para o Desenvolvimento", que funcionasse como contraponto e complemento ao documento já referido "Uma Agenda para a Paz" apresentado por Boutros-Ghali naquele mesmo ano. A premissa utilizada era simples: não existe paz sem desenvolvimento econômico. A proposta foi aprovada pelo Plenário das Nações Unidas e o Secretário-Geral se encarrega, atualmente, da elaboração do documento em questão.

A estratégia brasileira hoje, quanto às discussões, na ONU, no campo econômico e social, caracteriza-se pela busca do estabelecimento de uma ligação direta entre os trabalhos da Cúpula e os de elaboração da Agenda para o Desenvolvimento. No contexto dessas duas negociações, o Brasil não se opõe a propostas que ampliem a consciência internacional sobre a gravidade dos problemas sociais do mundo. Nem muito menos deixa de reconhecer a necessidade de que a abordagem da questão social se faça de maneira integrada, o que supõe a incorporação de objetivos novos à temática social, referentes aos chamados "novos temas" da agenda internacional: direitos humanos, preservação ambiental, democratização. Em suma, o Brasil não se opõe a uma política abrangente de eliminação das causas de exclusão e marginalização da pessoa humana. Não deseja, porém, que a ação da ONU se circunscreva a uma política assistencial de efeitos parciais e paliativos, ignorando a necessidade premente da retomada do desenvolvimento econômico nas regiões deprimidas do planeta.

Antes de encerrar esse painel resumido da ação do Brasil nas Nações Unidas, (15) cabe uma curta digressão sobre a preparação da Cúpula sobre População, a ter lugar no Cairo, em setembro próximo. A "Conferência do Cairo" deverá resultar na preparação de um Plano de Ação Mundial sobre População que incorpore as medidas aprovadas pelo plenário de participantes.

A ninguém escapa a importância da questão populacional, principalmente para países, como o Brasil, que enfrentam dificuldades econômicas estruturais e conjunturais. Basta citar, para que se tenha uma idéia da dimensão e gravidade da explosão populacional no mundo, que, caso mantenha o ritmo de crescimento atual, a população mundial dobrará em

número ao cabo dos próximos 40 anos. Se se considera que a espécie humana levou cem mil anos para chegar ao número de indivíduos que hoje habitam o planeta, dobrar esse contingente em tão curto tempo, significa acrescentar desequilíbrios de dimensão quase inimaginável ao mundo que será habitado pela geração que nos sucederá.

O Ministério das Relações Exteriores coordena a preparação da participação brasileira na Conferência do Cairo consciente da sensibilidade da problemática populacional. A discussão sobre políticas de planejamento familiar, sobretudo, encerra conteúdo altamente polêmico, e, portanto, requer uma tomada de posição precisa dos órgãos de Governo atuantes na área social e dos organismos de representação organizada dos setores da sociedade civil. Muitos outros subtemas a serem abordados pela Conferência do Cairo dizem respeito a questões da mais alta relevância e complexidade, e encerram, igualmente, alto potencial de polêmica. Alguns desses subtemas são: direitos reprodutivos da mulher, aborto, estrutura familiar, migrações humanas, direito ao desenvolvimento, ampliação dos recursos da cooperação internacional, população e educação, alterações da pirâmide etária, terceira idade, relação entre População e Meio Ambiente, problemática da adolescência.

Embora o trabalho preparatório ainda não esteja concluído, já é possível destacar alguns conceitos que deverão nortear a atuação brasileira no contexto da Conferência Mundial sobre População: 1) O crescimento econômico é o fator essencial que conduz ao equilíbrio populacional tal como se observa no caso dos países ocidentais. 2) A redução do crescimento populacional não é necessariamente fator determinante de diminuição da pobreza, como se pode verificar no exemplo brasileiro. 3) Mais importante que definir metas quantitativas para as políticas populacionais é a inserção da questão demográfica na formulação das ações das Organizações internacionais em matéria de desenvolvimento social. 4) A execução das políticas sociais, entre elas as populacionais, não pode ficar sujeita exclusivamente às forças de mercado. A atuação do Estado no setor aparece como imprescindível.

Tal como expresso no princípio desse estudo, a postura do Brasil nas Nações Unidas reflete, necessariamente, o enquadramento do país nas relações internacionais como um todo. Cabe esperar que o sumário da atuação brasileira na ONU aqui exposto resulte indiretamente revelador do código de métodos e princípios utilizado pela diplomacia brasileira na abordagem da questão da inserção do país no contexto internacional.

NOTAS

1 Muitas das propostas que têm sido elaboradas nos meios acadêmicos mundiais, no que respeita a novas formas e métodos de ação internacional coletiva, parecem fundamentar-se em considerável afastamento dos métodos democráticos e do primado do direito que se cuidou implantar, ou no mínimo, fixar como objetivo, na Conferência de São Francisco. A defesa dos princípios consagrados do direito internacional está no centro da polêmica globalismo **versus** multilateralismo, entendido o globalismo como uma metodologia que busca a efetividade da ação diplomática coletiva através da instituição de mecanismos de renúncia compulsória de soberania e delegação automática de responsabilidade aos centros de poder mundial, e o multilateralimo como método de ação baseado na negociação e na investidura de mandatos específicos por decisão majoritária.

2 Não são aqui analisadas, porém merecem evidentemente registro as implicações do massacre de Hebron, para o processo de paz na Palestina, da não assimilação definitiva do Khmer vermelho para o processo de pacificação no Camboja, bem como do recrudescimento da violência política na África do Sul para o processo de normalização democrática daquele país.

3 Também parece prevalecer a interpretação de que as reformas derivam cada vez mais da visão pessoal (formada ao longo de vasta trajetória acadêmica) de Boutros-Ghali, do que de contribuições de instituições políticas ou acadêmicas externas à estrutura da ONU.

4 O que torna o Brasil, ao lado do Japão, o país que mais vezes ocupou vaga eletiva no Conselho desde a criação da ONU.

5 Respectivamente UNOSOM, UNPROFOR e UNSCON.

6 A despeito da relativa obsolescência dos métodos de avaliação quantitativa do poder nacional em voga na década de setenta, é inegável que, em função desses fatores, ou por qualquer outra avaliação de potencial que utilize critérios isentos e científicos, o Brasil enquadrar-se-á necessariamente entre as 10 nações mais importantes do cenário mundial da atualidade.

7 E, conseqüentemente, de revogar a chamada "Cláusula de Estado inimigo" constante da Carta das Nações Unidas.

8 Circulando, igualmente, em contextos europeus, idéias de atribuição de assento permanente à própria União Européia, ou de implantação de assentos europeus a serem ocupados segundo critério de rotatividade entre os membros da UE.

9 A notar que uma tal decisão depende, para efeito de aprovação, segundo a Carta das Nações Unidas, da obtenção do aval de 2/3 dos membros da AGNU, inclusive dos cinco Países-membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

10 Constituem, ademais, foros específicos de debate sobre os chamados "novos temas" da agenda internacional.

11 Cada país, ou Comunidade de Países (no caso da União Européia), instituindo, em separado, seu próprio sistema de preferências voluntárias.

12 O desenvolvimento social seria, ao lado da proteção aos direitos humanos, o

elemento fundamental do conceito de "good governance", assimilado, no limiar dos anos 90, ao arsenal teórico dos países ocidentais, em sua atuação na ONU.

13 Diga-se, incidentalmente, que não parece um procedimento ético dos países desenvolvidos exercerem uma concorrência predatória com as indústrias nascentes e os setores agrícolas do Sul e, paralelamente, admitirem, como paliativo da difícil situação econômica dos países em desenvolvimento, uma ajuda assistencial que venha a minorar, sem nenhuma garantia de persistência dos benefícios concedidos, as dificuldades sociais.

14 Inclusive a criação de um sistema aperfeiçoado de solução de controvérsias capaz de instrumentalizar o combate institucional a medidas protecionistas tomadas unilateralmente.

15 Fugiriam ao objetivo deste Estudo, e constituiriam, por certo, temas merecedores de abordagem autônoma, a descrição da atuação brasileira nos órgãos e agências de cooperação da ONU, o posicionamento do Brasil ante as questões de Direitos Humanos constantes da agenda da Organização, e a postura brasileira quanto ao temário do desarmamento mundial e seu exame no quadro da ONU.

A ONU e a proteção aos direitos humanos

JOSÉ AUGUSTO LINDGREN ALVES*

I - Introdução

O estabelecimento de um sistema internacional de proteção aos direitos humanos sempre constituiu um dos objetivos das Nações Unidas, conforme o propósito de "promover e estimular o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, sem distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião", consagrado no Artigo 1°, parágrafo 3°, da Carta de São Francisco. Foi, também, e tem sido ainda, uma de suas tarefas mais difíceis, dada a necessidade de conciliar tal propósito com o princípio da não-ingerência em assuntos internos dos Estados, estipulado no Artigo 2°, parágrafo 7°.

Tão problemáticos foram os esforços para a conciliação desses dois dispositivos, aparentemente antitéticos, que, apesar de todo o trabalho desenvolvido pela Comissão dos Direitos Humanos - principal órgão encarregado do tema no âmbito das Nações Unidas - a primeira e longa fase de atividades nessa esfera, de 1945 a 1966, é conhecida como "período abstencionista". Isto porque, durante toda a fase, predominou nos trabalhos da Comissão o entendimento, registrado no relatório de sua Primeira Sessão, em 1947, de que ela não tinha poder para tomar qualquer medida a respeito de denúncias de violações levadas a seu conhecimento.

Embora com essa auto-restrição substantiva, o trabalho das Nações Unidas sobre os direitos humanos no "período abstencionista" foi extremamente útil, e prolífico. Foi nele que se deu a definição dos direitos, entronizados na Declaração Universal de 1948 como um "padrão comum de

Rev. Bras. Polít. Int. 37 (1): 134-145 [1994].

* José Augusto Lindgren Alves é Diplomata e membro da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção às Minorias da ONU.

realização para todos os povos e nações"; redigiu-se e aprovou-se a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime do Genocídio - ratificada pelo Brasil em 1952 -; reuniu-se, em 1955, o Primeiro Congresso sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinqüentes, que adotou as Regras-Padrões Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros; elaborou-se a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial; e, sobretudo, procurou-se conferir conteúdo jurídico e caráter obrigatório aos direitos contemplados na Declaração de 48 - e a outros que depois se adicionaram - através da elaboração dos dois principais intrumentos internacionais existentes sobre a matéria: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Caberia indagar se por oposição ao "abstencionismo" do período 1945-1966, a partir de 1967 a ONU teria iniciado uma atuação "intervencionista" em matéria de direitos humanos. A resposta é negativa. Embora alguns autores insistam em utilizá-los como recurso retórico, os termos "abstencionismo" e "intervencionismo" são inadequados - e contraproducentes - para se descrever o trabalho das Nações Unidas na esfera dos direitos humanos.

A ONU, como se sabe, não tem existência independente, nem poderes superiores aos dos Estados que a compõem. No período "abstencionista", quando da elaboração dos Pactos, muitos países já insistiam na necessidade de serem criados mecanismos de controle para a implementação daqueles instrumentos. E lograram fazê-lo, na forma do Comitê dos Direitos Humanos, para o Pacto de Direitos Civis e Políticos, e pelo ECOSOC, para o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A modificação significativa verificada em 1967 consistiu, por outro lado, no fato de a Comissão dos Direitos Humanos ter recebido do ECOSOC, órgão a que se subordina, e por impulsão dos países do Terceiro Mundo de independência recente, recomendação para incluir em sua agenda um item destinado a tratar de violações de direitos humanos, particularmente na África do Sul aparteísta e em territórios sob ocupação estrangeira. A preocupação com as soberanias nacionais, contudo, era tão arraigada naquela fase, caracterizada pelos embates da Guerra Fria, que o primeiro procedimento criado, e ainda existente, para lidar com denúncias de violações, era de caráter confidencial, tendo por "punição" máxima ao Estado infrator a decisão de trazer a tratamento público a consideração de seu caso.

Sem dúvida, desde essa reversão da prévia autodenegação de competência para lidar com violações de direitos humanos, a ONU tem estabe-

lecido, especialmente a partir da década de 80, mecanismos vários, não mais confidenciais, para o acompanhamento da situação dos direitos humanos no mundo. Tais mecanismos cobram informações e ações dos Governos. Cabe, porém, a estes decidir sobre a conveniência de acatar ou não os pedidos e recomendações, assim como aceitar ou não a observação *in loco*. As sanções se limitam a declarações exortatórias ou condenatórias, que, na prática, apenas fortalecem opiniões já amplamente veiculadas na opinião pública nacional e internacional. Interpretar tais procedimentos como "intervencionistas" corresponderia a tentar congelar as atividades dos órgãos multilaterais competentes numa fase das relações internacionais ultrapassada pela realidade contemporânea. Tanto é assim que, hoje em dia, são raros os países que se recusam a cooperar com os mecanismos de controle das Nações Unidas.

Um dos conceitos que mais tem prejudicado o trabalho internacional de proteção aos direitos humanos no mundo pós-Guerra Fria é, precisamente, o alardeado "direito de ingerência". Contemplado originalmente no final dos anos 80, no contexto do direito humanitário, das vítimas de guerras e conflitos não-internacionais, teria ele por objetivo assegurar o fornecimento de assistência internacional às populações de áreas conflagradas, muitas vezes controladas por movimentos insurrecionais de oposição ao Governo central. A ONU autoriza e estimula tal prestação de auxílio, condizente com o direito internacional humanitário estabelecido nas Convenções de Genebra desde 1949, sem configurar um "direito de ingerência", mas para atender ao direito das vítimas à assistência internacional.

O uso abusivo e propagandístico da noção de um "direito de ingerência" em certos setores políticos e acadêmicos do Primeiro Mundo, longe de estimular ações cooperativas na esfera dos direitos humanos, tende, ao contrário, a produzir reações excessivamente defensivas dos países de menor poderio ante qualquer inovação sugerida para a proteção internacional dos direitos humanos. Essa atitude foi amplamente observada na Conferência Mundial de Direitos Humanos em junho de 1993. E à luz da experiência histórica de intervenções arbitrárias de países mais fortes em países mais vulneráveis, não há como negar fundamento a tais receios. Perdem, na prática, com a insistência retórica de alguns sobre conceito tão duvidoso, os verdadeiros sujeitos dos direitos humanos: os homens e mulheres de todo o mundo.

A conciliação entre os dispositivos da Carta das Nações Unidas sobre a cooperação internacional em matéria de direitos humanos e o princípio da

não-ingerência, conquanto esboçada ao longo dos anos, somente agora se acha sacramentada, pela Declaração de Viena, adotada pelos governos na Conferência Mundial. Em seu Artigo 4º ela reconhece a **legitimidade da preocupação internacional com a promoção e a proteção dos direitos humanos**. Confirmou-se, assim, em documento consensualmente adotado por representantes de praticamente toda a comunidade internacional, o entendimento de que os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados, invalidando o recurso ao conceito hobbesiano de soberania para encobrir as violações praticadas dentro das jurisdições nacionais.

II - Os elementos do sistema de proteção da ONU

a) O quadro normativo

O sistema de proteção das Nações Unidas aos direitos humanos compõe-se, como qualquer outro, de instrumentos normativos e de mecanismos de implementação. Em função da diversidade de culturas, ideologias e formas de organização socio-econômica representadas no seio da Organização, assim como dos embates políticos da comunidade internacional, e, sobretudo, das alianças e antagonismos estratégicos do período da Guerra Fria, a construção de cada um de seus elementos realizou-se sempre em meio a grandes dificuldades, a exigirem flexibilidade e acomodações. Tende por isso a decepcionar os maximalistas, que geralmente desconhecem as complexidades das relações internacionais, ainda caracterizadas por interações de interesse e poder. Conta ele hoje, ainda assim, com um instrumental respeitável, que, muitas vezes serviu de modelo ou inspiração para sistemas mais homogêneos, nacionais e regionais.

O marco normativo fundamental é a **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 1948. Em seus 30 artigos, a Declaração fixou, pela primeira vez em nível internacional, os direitos humanos até então constantes de declarações e outros instrumentos existentes apenas nas esferas nacionais.(1) Define ela os **direitos pessoais** - à vida, à nacionalidade, ao reconhecimento perante à lei, à proteção contra punições cruéis e degradantes e contra discriminações; **direitos judiciais** - como o acesso a remédios contra violações, a presunção da inocência, a garantia de processo justo e imparcial, a irretroatividade das leis penais, a proteção contra detenção, prisão ou exílio arbitrários, etc.; as **liberdades civis** - de pensamento, consciência e religião, de opinião e expressão, de movimento e residência,

de reunião e associação pacífica; **direitos de subsistência** - particularmente à alimentação e a um padrão de vida adequado; **direitos econômicos** - ao trabalho, ao repouso e ao lazer, à segurança social e à propriedade; **direitos sociais e culturais** - especialmente os direitos à instrução e à participação na vida cultural da comunidade; **direitos políticos** - principalmente os de tomar parte no governo e a eleições legítimas, com sufrágio universal e igual.(2)

A rapidez com que se verificou a elaboração da Declaração Universal, nas três primeiras sessões da Comissão dos Direitos Humanos, e sua aprovação pela III Sessão da Assembléia Geral, em 10 de dezembro de 1948, tende a encobrir as profundas divergências ideológicas entre os participantes, divididos entre as linhas da Guerra Fria, com visões conflitantes entre o liberalismo individualista ocidental, o coletivismo economicista dos socialistas e o coletivismo cultural e religioso asiático. Na verdade, a rapidez deveu-se, essencialmente, ao caráter declaratório, em princípio não-obrigatório, do documento. Ainda assim foi ele aprovado sem consenso, por votação, com 48 a favor e 8 abstenções (África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e União Soviética).

Em contraste com a rapidez da Declaração, a elaboração e a adoção dos instrumentos jurídicos que deveriam conferir obrigatoriedade aos direitos por ela consagrados levaram 20 anos. O **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** e o **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos** foram adotados pela Assembléia Geral em 10 de dezembro de 1966. E as 35 ratificações necessárias à entrada em vigor de cada um somente foram conseguidas dez anos depois, em 1976.

Entre as múltiplas dificuldades observadas na preparação dos Pactos, uma das mais significativas dizia respeito aos mecanismos de implementação ou controle. A idéia de constituição de um **Comitê dos Direitos Humanos**, formado por peritos, como órgão de monitoramento do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, sofreu ferrenha oposição dos países socialistas. Sua inclusão no texto somente foi factível em função da ausência dos delegados da União Soviética e da Ucrânia na sessão de 1950 da Comissão dos Direitos Humanos. Quanto ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dado o caráter progressivo da consecução dos direitos por ele tratados, o acompanhamento de sua implementação foi atribuído ao ECOSOC.(3) Em ambos os casos o monitoramento ocorre, essencialmente, através do exame de relatórios periodicamente submetidos pelos Estados-partes.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e os dois Pactos constituem, em conjunto, o que se convencionou chamar de **Carta Internacional dos Direitos Humanos**. O Brasil ratificou os dois Pactos Internacionais em 1992.(4)

Desde a proclamação da Declaração Universal, em 1948, até o presente, as Nações Unidas adotaram mais de 60 declarações ou convenções sobre direitos humanos, algumas sobre novos direitos, como a Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 1986, outras relativas a determinados tipos de violações, outras ainda para tratar dos direitos de grupos vulneráveis, de minorias e da mulher. Os mais importantes desses instrumentos jurídicos são:

- a **Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** - adotada em 1965, vigente desde 1969 e ratificada pelo Brasil em 1968;

- a **Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher** - adotada em 1979, em vigor desde 1981 e ratificada pelo Brasil em 1984;(5)

- a **Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes** - adotada em 1984, em vigor desde 1987 e ratificada pelo Brasil em 1989;

- a **Convenção sobre os Direitos da Criança** - adotada em 1989, em vigor desde 1990 e ratificada pelo Brasil em 1990.

Todas essas convenções, a exemplo dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, contam com mecanismos de monitoramento, na forma de grupos de peritos eleitos pelos Estados-partes, que examinam em sessões públicas os relatórios que os governos, ao ratificarem os instrumentos, obrigam-se a apresentar periodicamente.

b) Os mecanismos não-jurídicos de controle

Se o estabelecimento de mecanismos de controle da implementação dos Pactos e Convenções, a que os Estados aderem volitiva e soberanamente, já foi matéria controversa, bem mais difícil ainda foi o estabelecimento de mecanismos, no âmbito da Comissão dos Direitos Humanos, para tratar de denúncias de violações em qualquer parte do mundo.

O primeiro deles, mencionado anteriormente, foi o chamado **procedimento confidencial**, criado pela Resolução 1503 do ECOSOC, em 1970. Extremamente cauteloso com as soberanias nacionais, o mecanismo funci-

ona através de diversos estágios de filtragem das comunicações e consulta aos Estados envolvidos, exercidos por grupos de trabalho, que devem decidir se as comunicações recebidas tendem a revelar um padrão sistemático de violações. Uma vez que se identifique tal tendência, a situação é examinada primeiro pela Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, órgão técnico subsidiário da Comissão dos Direitos Humanos, e, se confirmado o entendimento sobre a gravidade do caso, pela própria Comissão. As deliberações são mantidas em sessão confidencial, sem acesso a público ou observadores, limitando-se o Presidente da Comissão a anunciar em sessão aberta os países objeto de consideração. A não ser, naturalmente, que se tenha decidido, nas sessões fechadas, "punir" o governo recalcitrante, passando o caso à consideração em sessão ostensiva.

Saudada de início como uma iniciativa que criava o direito individual de petição às Nações Unidas, a Resolução 1503 do ECOSOC, que criou o mecanismo, tornou-se decepcionante para muitos, em função de seus métodos indevassáveis, sua prática lenta e as considerações políticas envolvidas nas decisões. Embora continue a existir, aplicado geralmente a situações de menor repercussão internacional, o procedimento confidencial é hoje claramente obsoleto, tendo sido superado por mecanismos de monitoramento ostensivos.

Os primeiros casos acompanhados ostensivamente por grupos de trabalho ou relatores das Nações Unidas foram os da África do Sul, de Israel nos territórios árabes ocupados e do Chile de Pinochet. Este último, por não envolver situações especialíssimas como a do apartheid sul-africano ou decorrentes de ocupação estrangeira, foi o que abriu efetivamente, em 1975, o precedente para as figuras dos **relatores especiais para países**, encarregados de acompanhar a evolução da situação em questão, tanto em contacto com as autoridades do governo envolvido, se elas forem cooperativas, quanto em contacto com ONGs, movimentos de oposição e cidadãos exilados. Muitos foram os relatores designados pela Comissão dos Direitos Humanos para monitorar a situação de países específicos de 1975 até agora. Atualmente há relatores especiais para El Salvador, Irã, Cuba, Afeganistão, Myanmar (ex-Birmânia), Guiné Equatorial, Sudão, territórios palestinos ocupados, Iraque e a antiga Iugoslávia.

A figura dos relatores especiais para situações é forma de controle polêmica. Para seu estabelecimento, quase sempre decidido por voto, conta sobretudo a capacidade de influência do governo iniciador da idéia junto aos demais membros da Comissão, assim como o peso específico ou a fragilidade

política, muitas vezes apenas circunstancial, do país questionado. Por seu caráter seletivo e por prestar-se à obtenção de "vitórias" parlamentares de cunho político, o mecanismo tem sua eficiência e validade questionadas tanto pelos Estados-alvos e seus aliados, quanto por militantes autenticamente devotados à causa dos direitos humanos.

De todos os mecanismos de controle gradativamente estabelecidos pela Comissão dos Direitos Humanos, os que mais se têm ampliado, e mais têm merecido apoio, são os chamados **relatores temáticos**. Individualmente ou em grupos de trabalho, tais relatores recebem a incumbência de monitorar em todo o mundo, de forma não-seletiva, a observância de normas atinentes a determinados "temas".

O primeiro mecanismo desse tipo criado pela Comissão dos Direitos Humanos foi o **Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários**, estabelecido em 1980, em função dos maciços desparecimentos de indivíduos, por ação ou conivência dos governos, observados no final da década de 80, particularmente na Guatemala, na Argentina, no Uruguai e no Brasil. Integrado por cinco membros, designados pelo Presidente da Comissão, o Grupo tem por atribuição atuar junto aos Governos respectivos com vistas à localização dos desaparecidos, à atribuição de compensações financeiras aos familiares, à obtenção de proteção para pessoas em situação de perigo, etc. Seu desempenho, louvado por todos, procura ser estritamente humanitário, evitando passar julgamentos aos governos, esforçando-se tão somente para proteger as vítimas.

Inspirada no modelo do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos, a Comissão dos Direitos Humanos vem estabelecendo relatores e grupos de trabalho para muitos outros "temas". Desde 1982 conta com um **Relator Especial sobre Execuções Sumárias ou Arbitrárias** e desde 1983 com um **Relator Especial sobre a Tortura**. São estes, aliás, os que mais têm solicitado informações e récomendado ações ao Governo brasileiro, à luz dos trágicos incidentes a que vimos assistindo em nosso país. Além deles a Comissão conta também com relatores e grupos de trabalho para os fenômenos da intolerância religiosa, a venda de crianças e a prostituição infantil, as restrições à liberdade de expressão e de opinião, as prisões e detenções arbitrárias, as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial e xenofobia, a não-independência do poder judiciário e a violência contra a mulher.

III - Conclusão

Não dispondo a ONU de poder de coerção - salvo para os casos previstos no Capítulo VII de sua Carta, atinentes a ameaças à paz e à segurança internacionais, de competência do Conselho de Segurança - suas decisões na esfera dos direitos humanos têm relevância pelo conteúdo ético. Este, por sua vez, confere ou retira legitimidade às postulações e denúncias veiculadas pelos meios de comunicação, ONGs e outros atores importantes na luta pelos direitos humanos.

O sistema de proteção das Nações Unidas aos direitos humanos nos moldes existentes saiu fortalecido da Conferência de Viena de 1993, de diversas formas.

Sem pretender discorrer sobre a Conferência - que justifica, por si só, estudo mais aprofundado(6) -, seria apropriado adiantar alguns dados, aparentemente pouco compreendidos, sobre seus resultados.

Uma conferência mundial, ainda que convocada pelas Nações Unidas, não tem poder para criar nada dentro da organização, mas sim para recomendar. As decisões finais cabem, naturalmente, à Assembléia Geral.

As recomendações da Conferência, contidas na Declaração e no Programa de Ação de Viena, atendem amplamente às propostas formuladas pelas personalidades e organizações mais atuantes, entre as quais a Anistia Internacional. Incidem elas sobre a atribuição de recursos ao Centro para os Direitos Humanos e aos diversos programas dessa rubrica; atentam para a necessidade de diálogo e cooperação entre governos e ONGs; propõem o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento de todos os direitos, inclusive os econômicos e sociais; determinam à Assembléia Geral a realização de estudo prioritário sobre a criação da figura de um Alto Comissário para os Direitos Humanos.(7)

De todas as sugestões significativas de ONGs, inclusive algumas brasileiras, submetidas à Conferência de Viena, a única que não recebeu acolhida foi aquela concernente à criação de um tribunal internacional para os direitos humanos. Embora encampada por alguns governos, a proposta não conseguiu angariar consenso ou apoio expressivo, razão pelo qual não chegou a figurar na declaração. Em seu lugar, o máximo alcançado foi uma palavra de encorajamento aos estudos da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre a constituição de um tribunal criminal internacional - em discussão há mais de uma década, sem perspectivas próximas de conclusão e não necessariamente orientado para os direitos humanos.

Conquanto incluída no Artigo 7 das Disposições Constitucionais Transitórias do Brasil, a idéia da criação de um tribunal internacional para os direitos humanos é delicada por vários motivos. Em primeiro lugar porque tal tribunal pressuporia uma jurisdição internacional acima dos Estados nacionais, modificando radicalmente a noção de soberania. Em segundo lugar, porque, sabidamente, por mais que os conceitos éticos venham-se impondo em muitos ramos das relações internacionais, estas são ainda, essencialmente, relações de poder. Seria, nessas condições, difícil imaginar que uma grande potência viesse a acatar determinações e sentenças contrárias a seus interesses, o que tornaria, por princípio, inviável o funcionamento equânime da justiça. Ainda não existe o "direito cosmopolita" vislumbrado por Kant.

É inegável que, em certas circunstâncias especialíssimas, decorrentes de guerra, a comunidade internacional vem procurando exercer funções judiciais *ad hoc* para punir perpetradores de crimes contra a humanidade. O primeiro caso foi o do Tribunal de Nuremberg - em que, na verdade, os vencedores julgaram os vencidos. O segundo é o que se tenta agora estabelecer, por resolução do Conselho de Segurança, diante dos horrores praticados contra vítimas civis da guerra nas Repúblicas que antes compunham a Iugoslávia. Mas, repita-se, são casos particularíssimos, que não constituem precedentes para situações de paz, ou, pelo menos, de ausência de conflito bélico.

Aos que se decepcionaram pela falta de endosso da Conferência de Viena à idéia do tribunal internacional, talvez seja útil recordar que, segundo a própria ONU, o sistema internacional de proteção aos direitos humanos é subsidiário e complementar. A responsabilidade primeira incumbe aos Estados. Para nós, brasileiros, muito mais importante é não deixarmos esmorecer a presente mobilização de nossa sociedade, dos Governos federal e estaduais, e de parcela importante do Congresso Nacional, para sanear instituições e corporações maculadas. E para a América Latina como um todo, é imprescindível que se busque fortalecer o sistema democrático, orientando-o no sentido da justiça social.

A Conferência de Viena não estabeleceu uma jurisdição supranacional para os direitos humanos, nem formulou recomendações intervencionistas. Conseguiu, sim, um trunfo conceitual, com repercussões normativas, extraordinário, que independe da Assembléia Geral da ONU: a reafirmação da universalidade dos direitos humanos acima de quaisquer particularismos. Se recordarmos que a Declaração Universal, de 1948, foi adotada por voto,

com abstenções, num foro então composto por apenas 56 países, e levarmos em conta que a Declaração de Viena é consensual, envolvendo 171 Estados, a maioria dos quais eram colônias no final dos anos 40, entenderemos que foi em Viena, em 1993, que se logrou conferir caráter efetivamente universal àquele primeiro grande documento internacional definidor dos direitos humanos.

NOTAS

1 A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no âmbito da OEA, é a exceção que confirma a regra: foi adotada pela Conferência Interamericana de Bogotá em 2 de maio de 1948, precedendo em sete meses a adoção da Declaração Universal pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. A Declaração Americana recebeu, contudo, clara influência das discussões sobre a matéria já em fase final na esfera da ONU.

2 A classificação é de Jack DONNELY, "International Human Rights: a regime analysis", ***International Organization***, 40(3): 599-642, Massachusetts Institute of Technology, Summer 1986. A classificação mais comum, mas menos precisa, divide os direitos humanos apenas em direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais.

3 Em 1987, o ECOSOC decidiu criar o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também composto por 18 peritos, seguindo o modelo do Comitê dos Direitos Humanos.

4 O Brasil não fez a declaração opcional prevista no Artigo 41 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que permite a aceitação de queixas de um Estado a respeito de outro, nem aderiu ao Protocolo Facultativo do mesmo Pacto, que reconhece a competência do Comitê de Direitos Humanos para considerar comunicações individuais. Ambos os dispositivos acham-se, na prática, superados pelos mecanismos de controle não-convencionais da Comissão de Direitos Humanos, descritos adiante neste mesmo texto.

5 Ao ratificar a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o Brasil fez reservas a artigos que colidiam com nosso Código Civil. À luz das disposições igualitárias da Constituição de 1988, o Itamaraty entendeu serem anacrônicas e inconstitucionais as reservas. Conseqüentemente, em maio de 1993, foi encaminhada ao Congresso Nacional mensagem propondo-se sua retirada. Aguarda-se, ainda, em maio de 1994, a aprovação parlamentar para que o Brasil possa fazê-lo.

6 A ***Revista Brasileira de Política Internacional***, em sua nova série, já publicou três artigos que oferecem visão bastante abrangente da Conferência de Viena de 1993, a saber:

Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE, "O processo preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993" (Ano 36, nº 1, 1993, pp. 37-66);

Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE, "Balanço dos resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993" (Ano 36, nº 2, 1993, pp. 9-27);

José Augusto LINDGREN ALVES, "O significado político da Conferência de Viena de Direitos Humanos" (Ano 36, nº 2, 1993, pp. 128-135).

7 O cargo de Alto-Comissário para os Direitos Humanos foi criado pela Assembléia-Geral em sua 48ª Sessão, pela resolução 48/141, adotada por consenso em 28 de dezembro de 1993.

BOLETIM DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL

Órgão oficial da Sociedade Brasileira de Direito Internacional

DIRETOR DO BOLETIM:

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE

Correspondência (acadêmica e editorial):
ao Diretor do *Boletim*, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 70910-900 Brasília DF.

PRESIDENTE DA SOCIEDADE:

GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA

Distribuição (sócios): S.B.D.I., Avenida Marechal Floriano, 196
20080 Rio de Janeiro, RJ
Pedidos (não-sócios): Editora Universidade de Brasília
Caixa Postal 15-3001, 70910-900 Brasília DF

Resenha

CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.* Brasília: EDUnB, 1994, 359 p.

Em junho de 1994, foi lançado *O desafio internacional,* em Simpósio Nacional na Universidade de Brasília, com a participação de diplomatas e acadêmicos, além dos autores. A obra é importante por seu conteúdo e por representar um marco acadêmico: preenche uma lacuna no campo do estudo das relações internacionais do Brasil e faz parte de um movimento acadêmico que começou a trabalhar essa área do conhecimento de forma sistemática nesse país. Sob tal aspecto, observa-se agora um planejamento sistemático da pesquisa, do ensino e da editoração no campo da política exterior brasileira e das relações internacionais. A Argentina, há uma década atrás, iniciou projetos amplos como o Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL), que editou anuários e obras analíticas fundamentais através do Grupo Editor Latinoamericano, de Buenos Aires. Chile, Venezuela e outros países seguiram o movimento.

A obra coordenada por Amado Luiz Cervo representa a contribuição dos historiadores (com a participação de um cientista político) ao projeto *Sessenta anos de política externa brasileira* iniciado em 1990 sob os auspícios da Universidade de São Paulo e do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais do Itamaraty. *O desafio internacional* corresponde, por outro lado, ao trabalho de professores dos cursos de Mestrado e Doutorado em História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília, com exceção de Clodoaldo Bueno. Foram precisamente os historiadores Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno que abriram esse caminho, ao publicarem em 1992 a *História da política exterior do Brasil* (São Paulo, Ática), resultado de um trabalho iniciado nos anos oitenta.

A *História da política exterior do Brasil* foi a primeira do gênero a fornecer ao público uma versão moderna e sólida acerca da evolução da política exterior do Brasil nos dois últimos séculos. Já *O desafio internacional* nos apresenta a primeira obra temática sobre a política exterior contemporânea do Brasil. Apesar de tratar-se de um trabalho coletivo, a obra possui articulação entre suas partes e um fio condutor ao longo de suas páginas, sem descaracterizar as diferenças teóricas entre os autores.

Amado Luiz Cervo expôs no primeiro capítulo as condições cognitivas e históricas da elaboração e implementação da política exterior brasileira dos anos 30 aos 90, definindo ainda as tendências da diplomacia, predominantemente marcada pelo nacional-desenvolvimentismo. Na parte teórica, Cervo identifica com muita propriedde os problemas e distorções provocados pela aplicação mecânica de concepções analíticas elaboradas a partir da realidade dos países do hemisfério Norte ao contexto do Terceiro Mundo. Adverte que uma teoria das Relações Internacionais apropriada à realidade do Sul precisa partir de um profundo conhecimento da história e das peculiaridaes regionais. No caso específico do Brasil, Cervo detecta uma linha dominante, nos últimos sessenta anos, caracterizada pela subordinação da política externa às necessidades do desenvolvimento nacional. Mas ele chama a atenção para a necessidade imperiosa de teorizar-se tal realidade e de melhor articulá-la aos projetos e estratégias políticas.

A "política externa para o desenvolvimento", entretanto, desde o início, esbarrou nas limitações da inserção predominantemente hemisférica do Brasil, o que situava as relações com os Estados Unidos numa perspectiva complexa e contraditória. A multilateralização das relações internacionais do Brasil, tema analisado por Clodoaldo Bueno, impôs-se como uma alternativa para a superação desse problema, firmando-se como característica complementar da diplomacia desenvolvimentista.

A política multilateral, em seus desdobramentos, apoiou-se cada vez mais na mundialização das relações exteriores do Brasil. É precisamente esse tema - as relações com as diversas regiões do planeta - que desenvolvem os demais capítulos do livro. Moniz Bandeira analisa as relações do Brasil com os Estados Unidos e a América hispânica desde a era Vargas, com particular atenção à Argentina. O autor retoma aqui a perspectiva de seu recente livro ***Estado nacional e política internacional na América Latina*** (São Paulo/Ensaio, Brasília/Edunb, 1993). O constante enfraquecimento dos vínculos do Brasil com os Estados Unidos ocorre paralelamente às sinuosas mas crescentes relações com o restante do continente.

León Bieber, o único cientista político do grupo, aborda as relações do Brasil com a Europa Ocidental e Oriental, caracterizadas por fases de refluxo, especialmente nos anos 40. O enfoque de Bieber para os sessenta anos é o de "um relacionamente flutuante e sem estratégia". Apesar da afirmação dos vínculos comerciais, a Europa não representou uma região prioritária para a política exterior brasileira.

José Flávio Sombra Saraiva, no quarto capítulo, analisa o tema em que

é um dos renomados especialistas brasileiros, as relações entre o Brasil e a África. O autor demostra que, apesar da contribuição africana à formação brasileira, houve historicamente um silêncio em relação à outra margem do Atlântico Sul, e mesmo uma ausência de interesse brasileiro. Essa situação só foi revertida a partir dos anos 60, mas especialmente nas décadas de 70 e 80. Hoje, essas relações precisam de nova afirmação. No texto final, Antônio José Barbosa aborda a busca de outros espaços pela política externa brasileira, centrando a análise nos casos da China, Japão e Oriente Próximo. Nessas regiões, a presença do Brasil é recente e ainda não suficientemente consolidada.

O livro apresenta, no final,um interessante apêndice estatístico sobre os vínculos econômicos externos do Brasil, de 1930 a 1990. Mas importante, porém, é a análise que Cervo faz dos dados apresentados, derrubando alguns mitos construídos ao longo das últimas décadas. Esses mitos referem-se ao papel do setor externo para o desenvolvimento brasileiro, sempre superdimensionado em detrimento da capacidade interna. Talvez uma forma de justificar o atrelamento dos modelos de desenvolvimento e a própria diplomacia brasileira a determinados interesses supranacionais.

Paulo G. Fagundes Vizentini

Revista Brasileira de Política Internacional Índice remissivo geral

Temático e por Autor
Volumes 1 a 35: números 1 a 140
Anos 1958 a 1992: Rio de Janeiro

Nota liminar

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

Ao assumir, em setembro de 1964, no Rio de Janeiro, o cargo de Diretor Executivo do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, o historiador José Honório Rodrigues consignava em "Nota Liminar" ao número 28, volume 7, da ***Revista Brasileira de Política Internacional***, sua surpresa com um dos fenômenos mais recorrentes da imprensa acadêmica no Brasil: o atraso na publicação e a ausência de critérios seletivos para a elaboração dos números. Ele decidiu então efetuar uma relação dos artigos que já tinham sido publicados pela revista e preparar o lançamento de números especiais, de natureza temática.

Dizia ele expressamente: "Eleito Diretor Executivo do IBRI em 25 de junho de 1964, encontrei a ***Revista Brasileira de Política Internacional*** em atraso desde o nº 24, relativo ao mês de dezembro de 1963. A revista era então editada trimestralmente e tinha como seu Diretor o diplomata Henrique Valle, provavelmente sobrecarregado com seus outros afazeres profissionais. Desejando pôr rapidamente em dia a publicação, decidi dedicar este volume ao índice dos 23 volumes anteriores... (em lugar de "volumes", José Honório

Rev. Bras. Polít. Int. 37 (1): 150-221 [1994]

* Editor Adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional.

queria evidentemente dizer "números"). Contando com a colaboração de estudiosos da matéria, já estão em preparo vários números que tratarão cada um, exclusivamente, de temas como os Problemas do Comércio Internacional dos Produtos de Base, Desarmamento, Descolonização, Desenvolvimento e Comércio, e Política Cultural Internacional, e nos quais será especialmente acentuada a atuação do Brasil nesses vários setores da vida internacional" (nº 28, vol. 7, p. 659).

De fato, esse número da ***Revista Brasileira de Política Internacional*** publicou um índice geral, o primeiro da revista, correspondendo aos números 1 a 23, volumes 1 a 6. Data dessa época, igualmente, uma orientação temática que persistiu durante vários anos e que depois tornou-se relativamente intermitente. Dentre os números especiais da ***RBPI*** publicados a partir de então merecem ser citados, por sua permanente atualidade, o número duplo 37/38 (1967) abordando a política brasileira de energia atômica e coincidindo com a discussão relativa ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, os números duplos 43/44 (1968) e 57/58 (1972) cobrindo respectivamente os debates substantivos e o papel protagônico do Brasil na segunda e na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o número duplo 45/46 (1969) sobre o cenário regional na Bacia do Prata, o de nº 51/52 (1970) sobre produtos de base de interesse do Brasil, ou ainda o de nº 53/54 (1971) sobre temas de natureza militar e estratégica. Vários outros, antes ou depois dos citados, enfocaram temas de grande atualidade em cada momento da vida da revista, como a nacionalização das concessionárias estrangeiras de energia elétrica (1965) e o controvertido acordo de garantia de investimentos com os Estados Unidos (1966), por exemplo, ou ainda a conferência do FMI no Rio de Janeiro (1967) e, mais adiante, as relações Brasil-Argentina (número duplo 93/96, de 1981).

Independentemente, porém, de seus números temáticos ou especiais, a ***Revista Brasileira de Política Internacional*** desempenhou um papel que pode ser qualificado como fundamental no debate brasileiro em torno de temas de política internacional. Num certo sentido, ela foi mesmo pioneira, em termos de discussão das orientações do relacionamento externo do País, ao introduzir para um público mais amplo, e com isso provocar definições da política externa oficial, o debate em relação a questões relevantes de nossa agenda externa. Estão nesse caso, por exemplo, o problema da integração econômica latino-americana e o de uma política brasileira para a Antártida.

O número inaugural, em 1958, traz um extenso e denso artigo de Garrido Torres, "Por que um Mercado Regional Latino-Americano?", no qual o grande economista e homem público — um dos principais negociadores econômicos brasileiros desde a época constitutiva do GATT — traça uma agenda absolutamente realista e adequada da integração regional (ainda em fase de projeto e objeto de estudos da CEPAL), cujos problemas são enfocados sempre do ponto de vista do desenvolvimento industrial da região. Criada a ALALC, em 1960, a *RBPI* publica seu tratado constitutivo e os documentos mais importantes do processo negociador. Essa cobertura se intensificaria bastante nos anos seguintes, com a presença de vários diplomatas que tinham servido junto à ALALC, como o próprio Diretor Henrique Valle e Mozart Gurgel Valente.

Do ponto de vista da definição conceitual de uma política brasileira para a Antártida, cabe lembrar o papel essencial de João Frank da Costa que, numa série de cinco artigos seminais, "Antártida: O Problema Político" (números 3, 4, 5, 11 e 14, volumes 1 a 4), contribuiu para esclarecer as questões em jogo e abriu caminho para a necessária tomada de decisão. O mesmo poderia ser dito de outras questões que ocuparam intensamente nossa diplomacia, como a longuíssima conferência sobre o Direito do Mar ou, de forma marcante, as relações entre o comércio internacional e o desenvolvimento econômico.

Algumas personalidades assumiram um papel marcante na vida da revista, como foi o caso de Santiago Dantas. A *RBPI*, aliás, pode ser considerada como a "mãe espiritual" da política externa independente, antes mesmo que ela viesse a ser conhecida com esse nome. Entre 1958 e 1962/63, quando ela é formulada mais explicitamente, a "PEI" já tem suas bases expostas de uma forma ou de outra na revista, que sempre defendeu, é claro, posições próximas daquelas que fizeram a glória da diplomacia brasileira em outras épocas. Quando da morte de Santiago, em 1964, a revista dedica todo o seu número 27 à memória do grande tribuno, professor, político e diplomata brasileiro, com diversos estudos, conferências e discursos de sua própria lavra ou de um próximo colaborador, como Renato Archer. É sintomático observar que nenhuma outra personalidade política ou acadêmica da vida pública brasileira mereceu tanto espaço da revista como Santiago Dantas.

A *Revista Brasileira de Política Internacional* continuou por anos a fio seu trabalho meritório de coletar, organizar e apresentar os mais diversos materiais (contribuições originais e documentação de base) sobre pratica-

mente todos os aspectos da vida internacional e, em especial, sobre a política externa brasileira. Numa época em que a divulgação dos textos oficiais sobre as relações externas do País era feita em bases precárias ou intermitentes, através dos relatórios anuais do Itamaraty — a ***Resenha de Política Exterior*** só seria criada em 1974 — a ***RBPI*** reproduz extensamente os mais importantes documentos de nossa atuação externa. Mas, como acontece frequentemente com revistas acadêmicas, ela continuou atrasando-se na publicação e, num certo momento, ela passou discretamente de trimestral a semestral, já refletindo as dificuldades naturais de uma revista animada por uma única pessoa, Cleantho de Paiva Leite, que funcionava como seu diretor, consultor editorial, editor, revisor, financiador e (generoso) distribuidor.

Ao completar a revista, em 1988, trinta anos de publicação ininterrupta, foi publicado, em apêndice aos números 121/122, volume 31, um segundo índice remissivo, organizado em duas partes, por títulos de artigos e por autores. Embora utilíssimo e bastante completo — tendo servido de base à elaboração do presente índice geral — essa indexação feita a partir de sumários não uniformes peca por várias falhas metodológicas que limitam singularmente seu uso. Em primeiro lugar, a apresentação por títulos torna esse índice pouco manejável para fins de pesquisa sistemática, já que alguns títulos, reproduzidos diretamente a partir dos sumários, são francamente crípticos; em segundo lugar, a classificação utilizada não distingue sempre de forma adequada entre artigos (A) e documentos (D), estes últimos podendo ser também conferências ou palestras elaboradas institucionalmente ou a título pessoal; em terceiro lugar, algumas referências sofrem de séria falha de atribuição de titularidade, o que ocorre em relação a documentos e mais especialmente no caso das resenhas de livros (L), pois que no índice correspondente é o titular da obra que aparece e não o autor da resenha.

O presente Índice Remissivo da ***Revista Brasileira de Política Internacional*** foi elaborado a partir dos dois índices publicados nesse número referido (Ano XXXI, nºs 121-122, 1988/1, pp. 75-109 e 111-131), tendo sido não só inteiramente reformulado e corrigido onde pertinente, mas atualizado até o final do volume 35. Assim, o índice remissivo por título foi objeto de uma completa reorganização, sendo substituído por entradas que obedecem a uma classificação temática, talvez subjetiva mas correspondendo aproximadamente aos grandes campos de interesse da diplomacia brasileira. As repetições são voluntárias, pois que algumas matérias interessavam a mais de uma entrada, sobretudo no caso do Brasil, que mereceu uma atenção central neste trabalho. No que se refere ao índice remissivo por autores,

tentou-se, nem sempre com sucesso, corrigir os problemas de titularidade, sendo em todo caso eliminadas as remissões aos autores das obras resenhadas: estas aparecem na parte final do índice temático. Ele contém, assim, todos as matérias publicadas durante seus primeiros trinta e cinco anos de sua existência, de 1958 a 1992, cobrindo portanto a vida da revista enquanto ela foi editada no Rio de Janeiro.

A dupla indexação aqui realizada não atende a todos os critérios metodológicos de uma elaboração científica e profissional, pois que baseada numa reorganização (à distância) do índice por títulos elaborado em 1988, acrescido dos sumários ulteriores, sem que se pudesse compulsar cada um dos artigos, notas, resenhas ou documentos referenciados. Numerosos problemas de identificação, diversas lacunas temáticas e alguns defeitos técnicos devem aqui subsistir, inclusive equívocos de atribuição de autoria no que se refere aos documentos (geralmente discursos em conferências multilaterais ou palestras para um público seleto). Espera-se contudo que, ainda que imperfeito, este índice possa ser útil como auxílio à pesquisa, até que se possa proceder a uma criteriosa indexação de maneira mais profissional.

Idealmente, um Índice Geral da *RBPI* deveria ser elaborado por especialistas e comportar uma divisão em três seções, pelo menos, para busca sistemática. Ele apresentaria, antes de mais nada, uma primeira parte de "palavras-chaves", retomando de maneira recorrente todos os conceitos vinculados a determinadas matérias, todos os nomes das personalidades envolvidas (personagens históricos, não autores) e todas as indicações geográficas suscetíveis de integrar uma pesquisa temática. Essas palavras-chaves, várias por matéria, seriam evidentemente apresentadas em ordem alfabética, dispensando-se, assim, a classificação temática subjetiva (e algumas vezes arbitrária) aqui elaborada.

Esse índice conceitual seria seguido, tão simplesmente, dos sumários de todos os números publicados, o que permitiria a localização (e ulterior citação) de cada entrada selecionada, com título completo e natureza da contribuição, nome do autor da matéria e páginas extremas. Finalmente, uma terceira parte do índice, organizada por nome de autores, comportaria a relação dos responsáveis por matérias assinadas (eventualmente também resenhas) na *RBPI* durante o período coberto, cada nome sendo seguido dos títulos resumidos dos artigos ou das publicações resenhadas.

A ***Revista Brasileira de Política Internacional*** pode legitimamente orgulhar-se de, ao longo de seus primeiros trinta e cinco anos de existência, ter participado ativamente da reflexão sobre a política externa brasileira,

quando não de sua formulação substantiva, via consulta interessada de diplomatas engajados na operacionalização das relações exteriores do Brasil. Em sua etapa de Brasília, ela espera poder igualmente vir a constituir-se em instrumento de trabalho, reflexão e pesquisa de todos aqueles que, diplomatas, acadêmicos ou simples interessados, têm sua atenção voltada para as relações internacionais, em geral, e a política externa brasileira em particular.

ÍNDICE TEMÁTICO

SÍMBOLOS UTILIZADOS

(A) - Artigo
(D) - Discurso ou Documento
(R) - Resenha
(L) - Resenha de Livros
(RB) - Referências Bibliográficas
volume(nº da revista)página inicial

ÁFRICA

ÁFRICA: COMPLEMENTO DA EUROPA - 6(21)70 - (A) - Reis, Arthur César Ferreira.

AS REAÇÕES AFRICANAS À COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA - 6(21)88 - (A) - Mazrui, Ali A.

ÁFRICA E BRASIL: RELAÇÕES E COMPETIÇÕES ECONÔMICAS - 6(22)209 - (A) - Reis, Arthur César Ferreira

CARTA DA ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - 6(22)310 - (D)

MOVIMENTOS NACIONALISTAS ANGOLANOS - 6(23)457 - Santo, Newton do Espírito

CONFERÊNCIA DE CÚPULA DOS ESTADOS AFRICANOS - Texto das Resoluções Aprovadas - 6(23)509 - (D)

CONJUNTURA INTERNACIONAL NO SUL DA ÁFRICA - 29(113/114)47 - (A) Ozório, Augusto Sérgio

DISCURSO DO MINISTRO ABREU SODRÉ NA ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU (Sessão Especial sobre a ÁFRICA) Nova York, 27 Maio 86 - 29(113/114)153 - (D)

O BRASIL E OS NOVOS PAÍSES DO OESTE AFRICANO - 32(125/126)5 - (A) Cabral, R. A. da Veiga

AFRICA AND THE WORLD: AFRICA ON ITS OWN - 35(139/140)17 - (A) - Philip Ndegwa

AMÉRICA LATINA

DESARMAMENTO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA - 1(2)29 - (A) - Fácio, Gonzalo J.

DESARMAMENTO DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS - 1(3)59 - (A) - Velasco, Rafael Garcia

INTERESSES POLÍTICOS E ECONÔMICOS DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA LATINA - 1(4)49 - (A) - Carneiro, O.A. Dias

RELAÇÕES ESTADOS UNIDOS-AMÉRICA LATINA: UMA INTERPRETAÇÃO - 2(8)24 - (A) - Campos, Roberto de Oliveira

UMA POLÍTICA IMIGRATÓRIA PARA A AMÉRICA LATINA - 3(11)22 - (A) - Avila, Pe. Fernando Bastos de, S.J.

PERUANIDADE DE TUMBES, JAEN E MAYNAS, E O PROTOCOLO DO RIO DE JANEIRO EM 1942 - 4(14)43 - (A) - Garrido, Luis Alvarado

UMA POLÍTICA DE COMBATE À FOME NA AMÉRICA LATINA - 4(14)70 - (A) - Castro, Josué de

EL DESARROLLO ECONÓMICO Y AMÉRICA LATINA - 4(14)205 - Ellis, Howard S.

RELAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS COM A AMÉRICA LATINA, ESPECIALMENTE O BRASIL - 4(15)13 - (A) - Gordon, Lincoln

AMÉRICA LATINA E O IMPACTO SÓCIO-ECONÔMICO DA REVOLUÇÃO CUBANA - 5(17)89 - (A) - Teichert, Pedro C.M.

ARGENTINA (inclusive Relações com o Brasil)

ÁSIA

BRASIL/Acordos

BRASIL/Antártida

BRASIL/Congresso

BRASIL/Desarmamento

BRASIL/Direito do Mar e Mar Territorial Brasileiro

BRASIL/Economia

BRASIL/História Diplomática

BRASIL/Investimentos estrangeiros

Número Especial sobre a Compra das Concessionárias de Energia Elétrica -

Parte I

Parte II

Número Especial sobre o Acordo de Garantia de Investimentos entre o Brasil e os Estados Unidos da América

Parte I

Parte II

BRASIL/Nuclear

Número Especial sobre a Política Brasileira de Energia Atômica

BRASIL/Política Externa e Diplomacia

Número especial sobre Santiago Dantas

BRASIL/Política Multilateral

BRASIL/Regiões internas

BRASIL/Relações Bilaterais

BRASIL/Relações Econômicas Internacionais

BRASIL/Relações Regionais

BRASIL/Segurança Estratégica

COLONIALISMO

DESARMAMENTO

DESENVOLVIMENTO

Número Especial sobre a II Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento:

II CONFERÊNCIA DE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO - 11(43/44)7 a 106

PRELIMINARES DA UNCTAD - INFORMAÇÕES SOBRE A UNCTAD E A PROPOSTA HOROWITZ - 11(43/44)7 e 18 - (A)

BRASIL NA II UNCTAD - 11(43/44)69-90-96 - (A) - Pinto, José de Magalhães; Silveira, A.F. Azeredo da

II UNCTAD: AGENDA, RESOLUÇÕES ADOTADAS PELA CONFERÊNCIA - 11(43/44)102 e 106 - (A)

DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DE BACIAS FLUVIAIS INTERNACIONAIS - 12(45/46)96 - (D)

ALIMENTOS PARA O HOMEM DO MAR E DA TERRA - 12(47/48)180 - (A) - Enery, K.O.; D'Iselin, C.O.

INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E DOS PAÍSES LIMÍTROFES - 13(51/52)87 - Castro, Paulus da Silva

DISSUASÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO - 14(53/54)41 - Beaufre, André

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - 14(53/54)125 - (D) - Almeida, Miguel Osório de

ESTÁGIOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - 14(55/56)64 - (A) - Paiva, Glycon de

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO - 14(55/56)117 - (D) - Velloso, Ministro João Paulo dos Reis

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EXPANSÃO NO MUNDO DE HOJE: O CONCEITO DE SEGURANÇA COLETIVA - 14(55/56)123 - (D) - Frazão, Sérgio Armando

Número Especial sobre a III Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento

III UNCTAD, UMA AVALIAÇÃO: revisão crítica dos progressos conseguidos pela UNCTAD, com ênfase especial nos resultados positivos atingidos em Santiago - 15(57/58)13 - (A) - Velloso, Gilberto C. Paranhos

REFORMULAÇÃO DAS REGRAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: estudo da ação brasileira na UNCTAD como complemento externo do I Plano Nacional de Desenvolvimento - 15(57/58) 19 - Alencar, Álvaro Gurgel de

A REFORMA MONETÁRIA NA III UNCTAD: Ensaio Recapitulativo dos Problemas Monetários Internacionais Abordados na UNCTAD: 15(57/58)27 - (A) - Velloso, Gilberto C. Paranhos

TRANSPORTES MARÍTIMOS NA UNCTAD: Análise dos Resultados de Seis Projetos de Resolução Submetidos à III UNCTAD na área de Transportes Marítimos - 15(57/58)31 - (A) - Lobo, Oswaldo C.

DISCURSO PRONUNCIADO PELO MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIO-

DIREITO DO MAR

DIREITOS HUMANOS

ECONOMIA INTERNACIONAL/Dívida Externa

ENERGIA (inclusive Nuclear)

ESTADOS UNIDOS (inclusive Relações com a América Latina)

HISTÓRIA

INTEGRAÇÃO/América Latina

EN LOS UMBRALES DE LOS NOVENTA: INTEGRACIÓN LATINO AMERICANA Y CAMBIOS INTERNACIONALES - 32(125/126)59 - (A) Felix Pena

INICIATIVA PARA AS AMÉRICAS E INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - 33(129/130)63 - (D) - Palestra do Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja (outubro de 1990)

A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO E DA COOPERAÇÃO REGIONAL E INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO - 34(133/134)35 - (A) - Barbosa, Rubens

LA INTEGRACIÓN APERTURISTA: EL NUEVO DESAFIO LATINOAMERICANO - 34(135/136)57 - (A) - Basombrio, Ignacio

LA INTEGRACIÓN SOCIAL EN LA CUENCA DEL PLATA, ATRAVES DE LA HIDROVIA PARAGUAY-PARANA (COLUMNA VERTEBRAL DEL MERCOSUR) - 35(137/138)73 - (A) - Amiune, Jose Miguel

MERCOSUL: Balanço do Primeiro Ano - 35(137/138)93 - (A) - Barbosa, Rubens A.

OCIDENTE/EUROPA

SUÍÇA DIANTE DAS NAÇÕES UNIDAS - 1(3)68 - (A) - Belin, Jacqueline

NOVA CONSTITUIÇÃO DA FRANÇA - 2(5)158 - (D)

ALIANÇA ATLÂNTICA E A SOLIDARIEDADE DOS ALIADOS - 3(9)16 - (A) - Delmas, Claude

UM MERCADO COMUM ATLÂNTICO? - 3(12)33 - (A) - Zeeland, Paul Van

INTEGRAÇÃO EUROPÉIA E O RETROCESSO DOS NACIONALISMOS - 5(20)722 - (A) - Kohnstamm, Max; Fontaine, François

BLOCO OCIDENTAL: PROBLEMAS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E MILITARES - 6(23)431 - (A) - Queiroz, J.M. Villar de

OTAN FACE ÀS FORÇAS DO PACTO DE VARSÓVIA - 14(53/54)100 - Henderson, Sir Nigel

OCIDENTE E TERCEIRO MUNDO: DEPOIMENTO DO MINISTRO SARAIVA GUERREIRO NA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO SENADO FEDERAL - 26(101/104)147 - (D)

ONU (Inclusive Brasil)

SUÍÇA DIANTE DAS NAÇÕES UNIDAS - 1(3)68 - (A) - Belin, Jacqueline

AS NAÇÕES UNIDAS E AS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS - 2(6)5 - (A) - Accioly, Hildebrando

AS NAÇÕES UNIDAS E A CRIANÇA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA - 4(16)110 - (A) - Lutz, Gertrude

POSIÇÃO DO BRASIL EM PUNTA DEL ESTE - DISCURSO DO SENADOR AFONSO ARINOS NA ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS - 5(18)370 - (D)

ORIENTE PRÓXIMO/PAÍSES ÁRABES

PRODUTOS DE BASE

Número Especial sobre Produtos de Base

RELAÇÕES INTERNACIONAIS/DIREITO INTERNACIONAL

SEGURANÇA/QUESTÕES ESTRATÉGICAS

SISTEMA INTERAMERICANO/OEA

VÁRIOS

RESENHAS DE LIVROS
(Ordem Alfabética de Títulos)

VÁRIOS

ÍNDICE REMISSIVO POR AUTORES

Normas para os colaboradores

1. Os artigos devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas.
2. Encaminhar os originais em disquete e com uma cópia impressa.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de seu *abstract* em português e inglês.
4. Na primeira página do artigo deve constar informação sucinta sobre formação e filiação acadêmico-institucional do autor.
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não como nota de pé-de-página.